

Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen: T. II, Besteuerung der russischen Öl- und Gasindustrie

Heinrich, Andreas; Pleines, Heiko

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinrich, A., & Pleines, H. (2001). *Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen: T. II, Besteuerung der russischen Öl- und Gasindustrie*. (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 28). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437505>

Nutzungsbedingungen:

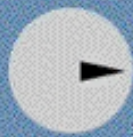
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Nr. 28

September 2001

**Steuerlast und Steuerverhalten russischer
Wirtschaftsbranchen. Teil II**
Besteuerung der russischen Öl- und Gasindustrie

von

Andreas Heinrich / Heiko Pleines

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Klagenfurter Str. 3 * 28359 Bremen

Telefon 0421-218-3687 * Fax 0421-218-3269

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 28: Andreas Heinrich / Heiko Pleines: Besteuerung der russischen Öl- und Gasindustrie

September 2001

ISSN: 1616-7384

Redaktion: Matthias Neumann

Andreas Heinrich schreibt seine Doktorarbeit zum russischen Erdöl- und Erdgassektor am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin.

Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa.

Das vorliegende Arbeitspapier ist entstanden im Rahmen des Forschungsprojekts “Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Rußländischen Föderation”, das von der Otto Wolff-Stiftung und der Alfred und Cläre Pott-Stiftung finanziert wird.

Eine Kurzbeschreibung des Projekts findet sich im Internet unter

http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/projekte/wirtschaftskultur_Projekt.html

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2001 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: 0421-218 3687

Telefax: 0421-218 3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

Inhaltsverzeichnis

Andreas Heinrich

Die Besteuerung der russischen Erdölindustrie: Viele Köche verderben den Brei	4
Die Steuergesetzgebung für die russische Erdölindustrie bis zum Jahre 2000	6
Production Sharing Agreements.....	13
Die aktuelle Steuerreform	15
Die Steuerbelastung der russischen Erdölindustrie	16
Das Steuerverhalten der Erdölindustrie.....	23
Resümee: Viele Köche verderben den Brei	34

Heiko Pleines

Die Besteuerung der russischen Erdgasindustrie.....	36
Die gesetzlich vorgesehene Besteuerung der Erdgaswirtschaft	38
Die Steuerlast Gazproms	41
Steuerpraxis: Verhandlungen jenseits der gesetzlichen Regelungen	44
Resümee	46
Publikationen aus der Forschungsstelle Osteuropa	50

Andreas Heinrich

Die Besteuerung der russischen Erdölindustrie:

Viele Köche verderben den Brei

Auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion besitzt der Erdölsektor weiterhin große Bedeutung für den russischen Staatshaushalt. Der Höchststand der Erdölproduktion in der ehemaligen Sowjetunion wurde im Jahr 1988 mit einer Produktionsmenge von rund 557 Millionen Tonnen erreicht. Danach waren die Produktionszahlen für die ehemaligen Sowjetunion und ab 1991 für die Russische Föderation rückläufig. Erst in den letzten Jahren kam es wieder zu einem Anstieg der Produktion. So hat die Rubelabwertung im Zuge der August-Krise 1998 den Produktionsrückgang in der russischen Erdölindustrie durch verbesserte Exportbedingungen abgefedert. (siehe Tabelle 1) In der ersten Jahreshälfte 1998 machten die Erdölunternehmen aufgrund des niedrigen Weltmarktpreises und der hohen Steuern noch durchschnittlich USD 1 Verlust pro exportierter Tonne Rohöl. Die Russische Föderation ist trotz des Produktionseinbruchs derzeit der drittgrößte Erdölproduzent der Welt.¹

Im Januar 2001 waren in der Russischen Föderation 180 Erdölproduzenten sowie 13 vertikal integrierte Erdölunternehmen registriert. Ausländische Firmen waren an 43 Erdölproduzenten beteiligt, aber nur vier dieser Kooperationen wurden als Production Sharing Agreement durchgeführt (Sachalin-1, Sachalin-2, das Charjaga-Feld in der Republik Komi und das sibirische Samotlor-Feld). Davon ist bisher nur im Projekt Sachalin-2 die Produktion angelaufen.²

Tabelle 1: Erdölproduktion in der Russischen Föderation (in Millionen Tonnen)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rohöl und Erdölkondensat	462,3	396,4	353,9	317,8	306,5	301,3	305,8	303,4	305,4	323,3
Exporte in die GUS	104,0	72,8	42,2	32,6	25,5	18,9	17,1	21,7	--	--
Exporte außerhalb der GUS	56,5	66,2	84,8	92,0	93,7	106,7	109,0	113,6	--	--
Gesamtexporte	160,5	139,0	135,9	124,6	119,2	125,6	126,1	135,3	132,5	133,0

Quellen: Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 50; Engerer, Hella / Opitz, Petra / Hirschhausen, Christian von: Russische Energiewirtschaft nach der Finanzkrise. Berlin 1999 (DIW-Wochenbericht 2/99), internet-Version; Rye, Man and Gor Securities, Analytical Spotlight, 12 February 1999, <http://www.rmg.ru/analytsp/an215.html>; Kremlin Package, 2 February 2001, <http://www.securities.co.uk/>; Neftegazovaja Vertikal': Neftjanaja promyšlennost' v 1998 godu. Analitičeskij obzor. Moskau 1999, <http://www.ngv.ru/analyz/npr98/11.shtml>; Šmarov, A. I. (Red.): Neftjanoj kompleks Rossii i ego rol' v vosproizvodstvennom processe. Moskau: Ekspert 2000, online-Version, S. 18; Business Communication Agency, 7 March 2001, <http://www.securities.co.uk/>.

Gründe für den Produktionsrückgang sind in den gestiegenen Produktionskosten und den rückläufigen Investitionen der russischen Erdölindustrie zu sehen. Es werden immer weniger neue

¹ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 5; Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 3; Ryme, Man and Gor Securities, Analytical Spotlight, 12 February 1999, <http://www.rgm.ru/analytsp/an215.html>.

² George, Larry: Regulatory Obstacles Ahead for Russian Oil Producers. In: Russian Journal, 22 June 2001, <http://www.securities.co.uk/>; Pronina, Lyuba: PSA Progress Blasted by Officials, Investors. In: Moscow Times, 13 February 2001, <http://www.securities.co.uk/>.

Fördereinrichtungen in Betrieb genommen, während die bestehenden Förderanlagen veraltet und die Förderquellen zunehmend erschöpft sind. Zusätzlich behindert das russische Steuersystem die Investitionstätigkeit der Unternehmen, was zum stetigen Produktionsrückgang beigetragen hat. So veröffentlichen die russischen Unternehmen keine steuerrelevanten Informationen, was – verbunden mit anderen Umgehungsstrategien – auch zu einer Reduzierung der Investitionen geführt hat. Die Unternehmen weisen möglichst geringe Gewinne aus, von denen dann keine Investitionsaufwendungen möglich sind (siehe dazu auch den Abschnitt über transfer pricing).³

Erste Ansätze für eine Preisliberalisierung im Erdölsektor wurden in der Russischen Föderation erst Mitte 1993 eingeleitet. Eine offizielle Deregulierung fand im März 1995 statt. Trotzdem wurden im Jahre 2000 nur 5-10% des Rohöls auf dem Inlandsmarkt zu Marktpreisen gehandelt.⁴ Die steigenden Produktionskosten nach dem Ende der Sowjetunion ließen die Gewinnmargen der Unternehmen schrumpfen. Vor allem die Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur in den Fördergebieten erwies sich als schwere finanzielle Belastung.⁵

Unternehmen, die bereits vor der August-Krise 1998 eine Konsolidierung ihrer Produktions- und Organisationsstrukturen eingeleitet sowie längerfristige Entwicklungsstrategien ausgearbeitet hatten, wie z. B. Lukoil und Surgutneftegaz, waren von den Auswirkungen der Krise weniger stark betroffen. So waren nur Lukoil und Surgutneftegaz 1998 in der Lage, ihre Produktion gegenüber dem Vorjahr auszubauen.⁶

Der sinkende Erdölpreis lenkte seit 1998 die Aufmerksamkeit der russischen Unternehmen verstärkt auf den Faktor der Produktionskosten.⁷ Durch die Rubelabwertung kam es zu einer Halbierung der Produktionskosten auf durchschnittlich rund USD 2,50 pro Barrel. Bis zum Beginn des Jahres 2000 kam es zu einer erneuten starken Senkung der Produktionskosten auf durchschnittlich USD 1,50 pro Barrel. Zu diesem Zeitpunkt lag der internationale Durchschnitt bei USD 3,50 pro Barrel. Ein Großteil der Kostensenkung geht sicherlich auf die Rubelabwertung im dritten Quartal 1999 zurück, aber auch auf innerbetriebliche Kostenreduzierungen durch das Management. Aufgrund der hohen Erdölpreise auf dem Weltmarkt haben daher einige russische Erdölunternehmen im Jahr 2000 ihre Bohrprogramme ausgeweitet.⁸ Erst der Fall der Erdölpreise führte somit zu einer wirklichen Kommerzialisierung der privaten Erdölunternehmen in der Russischen Föderation. (Einen Überblick über die Produktionszahlen der 11 großen russischen Erdölfirmen gibt Tabelle 2.)

³ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 15, 39-43.

⁴ Allen, Steve / Henderson, James: Valuations Overstate the Risks. Moskau 2001 (Renaissance Capital, Oil & Gas Industry), S. 36. Mazalov, Ivan/ Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 29 gehen von 20% des Rohöls aus. Ihre Angaben dürften sich aber auf das Jahr 1999 beziehen.

⁵ Khartukov, Eugene M.: Changing Tax System Challenges Producers and Refiners in Russia. In: Oil and Gas Journal, Special Issue, 25. März 1996, S. 41-46, hier S. 41.

⁶ Engerer, Hella/ Opitz, Petra/ Hirschhausen, Christian von: Russische Energiewirtschaft nach der Finanzkrise. Berlin 1999 (DIW-Wochenbricht 2/99), internet-Version; Ryme, Man and Gor Securities, Analytical Spotlight, 12 February 1999, <http://www.rgm.ru/analytsp/an215.html>.

⁷ Es existiert keine einheitliche Definition von Produktionskosten (lifting costs). Nach Mazalov, Bolshakova 2000 beinhalten Produktionskosten direkte Materialkosten, Lohnkosten, alle fixen Produktionskosten, Sozialabgaben. Nicht enthalten sind Abschreibungen, Produktionssteuern und externe Transportkosten. Russische Unternehmen beziehen diese Faktoren meist mit ein, wobei hingegen die Sozialabgaben entfallen. Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 11.

⁸ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 10; Sharushkina, Nelli: Putin Pressures Oil Companies to Crank Up Capital Spending. In: Nefte Compass, 1 February 2001, <http://www.securities.co.uk/>.

Tabelle 2: Produktionszahlen russischer Erdölunternehmen 1994-2000 (in Millionen Tonnen)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lukoil	56,9	53,5	50,9	53,4	53,7	53,4	62,2
Surgutneftegaz	34,3	33,3	33,3	33,9	35,2	37,6	40,6
Yukos	37,3	36,1	35,3	35,6	34,1	34,2	49,5
TNK	24,7	22,6	21,5	20,9	19,7	20,1	28,6
Bashneft'	18,8	17,7	16,3	15,4	12,9	12,3	11,9
Tatneft'	23,6	25,0	24,8	24,5	24,4	--	24,3
Sibneft'	22,7	20,4	18,6	18,2	17,3	--	17,2
Slavneft'	13,5	13,2	12,9	12,3	11,8	11,9	12,3
Rosneft'	12,6	12,5	12,7	13,0	12,6	12,6	13,5
Sidanko	25,6	22,9	20,8	20,3	19,9	19,6	13,0
Onako	7,6	7,7	7,9	7,9	7,9	--	7,9

Quellen: Neftegazovaja Vertikal': Neftjanaja promyšlennost' v 1998 godu. Analitičeskij obzor. Moskau 1999, <http://www.ngv.ru/analyz98/12.shtml>; Ryme, Man and Gor Securities, Analytical Spotlight, 12 February 1999, <http://www.rgm.ru/analytsp/an215.html>; Šmarov, A. I. (Red.): Privatizacija, konkurentnaja sreda i effektivnost' menedžmenta (na primere otraslej TĖK). Moskau: Ekspert 2001, online-Version, S. 56-58; Sharushkina, Nelli: Putin Pressures Oil Companies to Crank Up Capital Spending. In: Nefte Compass, 1 February 2001, <http://www.securities.co.uk/>; Business Communication Agency, 7 March 2001, <http://www.securities.co.uk/>.

Die folgenden Untersuchung analysiert nun die Besteuerung der Erdölindustrie. Einleitend wird die für die Erdölindustrie relevante Steuergesetzgebung bis zum Jahre 2000 dargestellt. Darin ist auch ein Exkurs in die Besteuerung von Production Sharing Agreements enthalten. Anschließend werden kurz die durch die aktuelle Steuerreform bedingten Neuerungen vorgestellt. Im folgenden Abschnitt geht es um die Steuerbelastung des russischen Erdölsektors. Nach einer Analyse des Steuerverhaltens der Erdölunternehmen sowie des Verhaltens der Steuerbehörden folgt ein abschließendes Resümee.

Die Steuergesetzgebung für die russische Erdölindustrie bis zum Jahre 2000

Die russische Steuergesetzgebung befindet sich in einem ständigen schnellen Wandel. Bereits kurz nach der Einführung der neuen russischen Steuergesetzgebung zu Beginn der 1990er Jahre wurden immer wieder Gesetzesänderungen vorgenommen. Dies lag nicht nur an den Lücken, die die überhastet eingeführten Steuergesetze aufwiesen, sondern auch am fortschreitenden Transformationsprozeß der Russischen Föderation, der Anpassungen nötig machte. Auch verlangten die sich entwickelnden Muster der Steuerumgehung und -hinterziehung immer neue Korrekturen der Gesetzgebung, die allerdings nicht immer konsequent betrieben wurden. Die Ansätze dazu waren planlos und meist durch die Notwendigkeit motiviert, Haushaltslöcher stopfen zu müssen. „Ihren Beitrag zur Verzerrung des Steuersystems leisteten auch immer neue Vergünstigungen, die entweder durch die kritische Lage einzelner Wirtschaftsbereiche oder durch massive Lobbytätigkeit auf verschiedenen Machtebenen zugunsten einzelner Kategorien

von Steuerzahlern oder durch Populismus vor oder nach wichtigen politischen Ereignissen ausgelöst wurden.“⁹

Allgemeine Unternehmensbesteuerung

Alle Wirtschaftsunternehmen, die in der Russischen Föderation tätig sind, unterliegen einer allgemeinen Besteuerung – unabhängig von ihrer jeweiligen Branchenzugehörigkeit. Diese soll hier nur kurz skizziert werden, sofern sie Besonderheiten für russische Erdölunternehmen bzw. Joint Ventures in Erdölsektor enthalten. Im einzelnen sind dies die Körperschaftssteuer, die Mehrwertsteuer, die Vermögenssteuer und Zollgebühren.¹⁰

Die *Gewinnsteuer* betrug im Jahr 2000 in der Russischen Föderation maximal 35% des besteuerten (Brutto-) Gewinns, wovon 11% dem föderalen Haushalt zufließen. Der Steuersatz der regionalen und lokalen Körperschaften konnte 0 bis 24% betragen. Ausländische Unternehmen, die in der Russischen Föderation Einkommen nicht durch die Schaffung einer permanenten Niederlassung erzielten, wurden zur Kapitalertragssteuer veranlagt. Vielfältige Möglichkeiten für Steuernachlässe und Abschreibungen waren gegeben. In der Geschäftsbilanz wurden Steuernachlässe allerdings auch in der vollen Höhe angeführt und dann zurückerstattet. Ein Verlustübertrag war in einem Zeitraum von 5 Jahren möglich.

Neben Steuernachlässen sind Abschreibungen ebenfalls ein signifikanter Punkt der Steuerreduzierung für Unternehmen der Erdölindustrie. Die russische Gesetzgebung enthält Tausende von spezifischen Abschreibungssätzen für die verschiedensten Formen von Anlagevermögen. Die folgenden sind für Erdölunternehmen die wichtigsten.

Tabelle 3: Abschreibungssätze für Anlagevermögen

Anlagevermögen	Jährliche Abschreibungsrate (in %)
Erdölbohrlöcher	2,0-8,3
Erdölreserven	5,0
Erdölröhren für die Produktion	2,0-2,8
Elektrische Einrichtungen für die Förderung	14,8
Ausrüstung für Tiefenbohrungen	2,0-50,0
Ausrüstung für die Erkundung	14,3-50,0
Gebäude	0,4-12,5
Computerausrüstung	10,0-12,5
Fuhrpark	11,1-20,0

Quelle: Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 15.

Eine weitere Möglichkeit zur Senkung der Gewinnsteuer ist durch Steuervergünstigungen gegeben. Die Gesamtsumme der Steuervergünstigungen kann die Hälfte der zu zahlenden Steuersumme allerdings nicht überschreiten. Die wichtigste Vergünstigung für Unternehmen der Erdölindustrie ist die Reduzierung des zu versteuernden Einkommens durch Re-Investitionen. Re-

⁹ Schatalow, Sergej: Steuern, Haushalt und Finanzen in der Rußländischen Föderation. In: Carl Duisberg Gesellschaft e.V. / Europa-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die ökonomische Transformation in Rußland. Beiträge zur internationalen Bildungszusammenarbeit. Köln 1997, S. 147-160, hier S. 149.

¹⁰ Im folgenden, soweit nicht anderes ausgewiesen, nach Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 13-18.

gionale Körperschaften können zusätzliche Vergünstigungen bezüglich ihres Steueranteils gewähren.

Die *Vermögenssteuer* wird von regionalen Körperschaften erhoben und beträgt maximal 2% des unbaren Vermögens der Unternehmen.

Die im Januar 1992 eingeführte *Mehrwertsteuer (MWSt)* betrug anfangs 28% auf den Verkauf allen Rohöls und aller Raffinerieprodukte. Sie wurde zum 1.1.1993 auf 20% gesenkt. Ab Januar 1994 wurde sie durch eine spezielle Unternehmenssteuer von 3% ergänzt, welche am 1.4.1995 auf 1,5% reduziert und im Januar 1996 komplett abgeschafft wurde. Die MWSt wurde nur auf Verkäufe innerhalb der Russischen Föderation und auf Exporte in die Staaten der GUS angewandt. Die MWSt auf Vorleistungen von Gütern und Dienstleistungen kann gegen die MWSt für Verkäufe verrechnet werden. Vorauszahlungen für Güter und Dienstleistungen unterliegen ebenfalls der MWSt.¹¹

Zollgebühren sind ebenfalls eine für die Ölindustrie zentrale Abgabe an den Staat. Für alle Export- und Importoperationen ist eine Abfertigungsgebühr von 0,15% des Zollwertes zu entrichten. Güter und Ausrüstungen können ganz oder teilweise von Zollgebühren, der MWSt auf Importe und der Verbrauchssteuer befreit werden, sofern diese Güter re-exportiert werden. Der Import von Ausrüstungsgegenständen für die Erdölindustrie wird mit Gebühren in Höhe von 5 bis 20% des Zollwertes belastet.

Exportzölle haben für die russische Erdölindustrie allerdings die größte Bedeutung. Zu Beginn der Transformation in der Russischen Föderation kam es aufgrund der großen Differenz zwischen den heimischen Preisen für Rohöl und Erdölprodukten und dem Weltmarktpreis zu einem verstärkten Export dieser Produkte. Die russische Regierung suchte dieser Entwicklung zu begegnen, indem sie Anfang 1992 Exportquoten und -zölle einführte und den Export zentralisierte. Die Zentralisierung der Erdölexporte bedeutete, daß der russische Staat Rohöl und Erdölprodukte zu Inlandspreisen von den Unternehmen aufkaufte und zu Weltmarktpreisen verkaufte. Die so erzielten Gewinne flossen allein in den Staatshaushalt. Damit sollten die heimische Versorgung mit Rohöl und Erdölprodukten sichergestellt werden und gleichzeitig die hohen Exportgewinne abgeschöpft werden.¹²

Die Exportzölle wurden dabei nicht als Prozentsatz der Exporteinnahmen festgesetzt, um Preismanipulationen durch die Unternehmen vorzubeugen. Für die Exportzölle diente der Ecu als Berechnungseinheit, allerdings konnten die Zölle auch in Rubel gemäß dem offiziellen Wechselkurs der russischen Zentralbank bezahlt werden. Anfangs betrug der Zollsatz ECU 26 pro Tonne (rund USD 30), er wurde aber bereits Mitte 1992 auf ECU 30 pro Tonne (rund USD 35) erhöht. Das Regierungsdekret Nr. 497 vom 19.5.1994 regelte die Ausnahmen bei den Exportzöllen und die Exporttarife. Joint Ventures, die vor dem 1.1.1994 registriert waren, mußten solange keine Exportzölle zahlen, bis sich ihre Eingangsinvestitionen amortisiert hatten. Diese Regelung galt maximal für drei Jahre. Joint Ventures, die nach dem 1.1.1994 registriert wurden,

¹¹ Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, S. 415; Khartukov, Eugene M.: Changing Tax System Challenges Producers and Refiners in Russia. In: Oil and Gas Journal, Special Issue, 25. März 1996, S. 41-46, hier S. 43; Zaharova, Raisa Fedotovna: Tax Law of the Russian Federation. In: Tolonen, Juha / Topornin, Boris (Hrsg): Legal Foundation in Russian Economy. Helsinki 2000 (Kikimora Publications, Series B: 14), S. 123-164, hier S. 130.

¹² Mit dem Präsidialdekret Nr. 1007 vom 23.5.1994 wurden die Exportlizenzen und -quoten abgeschafft. Das sollte den Erdölexport generell liberalisieren, allerdings bedeutete das für Joint Ventures genau das Gegenteil. Das Dekret wurde aus diesem Grunde bis zum 1.1.1995 ausgesetzt. Im März 1995 wurden dann die Exportquoten – nach einer Übergangsphase von drei Monaten – endgültig abgeschafft und in Dezember 1995 die Zentralisierung der Exporte beseitigt. Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, S. 469, hier 472-473; Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 29.

konnten nicht von der Regelung profitieren. Die Exportzölle sollten ab Januar 1995 schrittweise reduziert werden. Im Juli 1996 wurden letztendlich die Exportzölle für die Erdölindustrie aufgehoben.¹³

Im Februar 1999 wurden Exportzölle für Rohöl wieder eingeführt. Die Zollsätze wurden periodisch festgesetzt und die Zollrate allmählich von EUR 5 auf EUR 15 pro Tonne erhöht. Ende März 1999 wurde die Erhebung der Exportzölle vorübergehend ausgesetzt, nachdem der Erdölpreis auf dem Weltmarkt unter USD 9,80 pro Barrel gesunken war. Auch für Erdölprodukte wurden im Oktober 1999 pauschale Zollsätze in Euro festgelegt. Im März 2000 wurde ein System flexibler Steuersätze abhängig vom jeweiligen Weltmarktpreis eingeführt, sprich die Exportzölle an den internationalen Erdölpreis gekoppelt.¹⁴ Anfang Dezember 2000 betrug der Zollsatz EUR 34 pro Tonne.¹⁵

Die spezielle Besteuerung der Erdölindustrie

Die Besteuerung der Erdölproduktion in der Russischen Föderation beruht hauptsächlich auf mehreren produktionsabhängigen Abgaben, die sich nicht am Gewinn orientieren. Besteuerungsinstrumente sind Abgaben auf die Nutzung von Ressourcen (produktionsabhängige Steuern und Lizenzgebühren) und Verbrauchssteuern (Straßenbenutzungsabgaben, Benzinsteuern). Verbrauchssteuern machen allerdings nur einen kleinen Teil der Steuerbelastung aus.¹⁶ Es ist eine weitverbreitete Forderung, daß die Struktur der russischen Erdölbesteuerung von der Produktion (Produzenten und Raffinerien) auf den Weiterverkauf verlagert werden sollte. Dies würde der internationalen Praxis entsprechen. Die Nähe der Besteuerung zum Endverbraucher würde einerseits die Steuererhebung vereinfachen, andererseits den Anteil der Zahlungen in monetärer Form vergrößern sowie eine flexiblere Besteuerung nach Art des Konsums zulassen.

Bodenschätze auf dem Gebiet der Russischen Föderation befinden sich grundsätzlich in Staatsbesitz und sind nicht Gegenstand der Veräußerung jeglicher Art. Die Nutzung und Ausbeutung der Erdölvorkommen – in Form von Lizenzen oder speziellen Abkommen zwischen Investoren und dem russischen Staat – wird durch das Gesetz über Bodenschätze von 1992 und durch das Gesetz über Production Sharing Agreements (PSA) von 1995 geregelt.¹⁷

Das Gesetz über Bodenschätze vom 21.2.1992 legt das allgemeine Rahmenwerk für die Lizenzierung der Erforschung und Ausbeutung von Bodenschätzen fest. Lizenzen werden demnach auf der Basis von Auktionen und Tendern vergeben. Das Recht, Erdölvorkommen zu nutzen,

¹³ Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 469, 476; Sagers, Matthew J./ Kryukov, Valeriy A./ Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 415-416; vwd, 16.4.1996; Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 29.

¹⁴ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 11; Engerer, Hella / Opitz, Petra / Hirschhausen, Christian von: Russische Energiewirtschaft nach der Finanzkrise. Berlin 1999 (DIW-Wochenbricht 2/99), Internet-Version; Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 18; Ratnovsky, Lev: Russian Oil Taxation. In: Institute for Financial Studies, Weekly Analytical Report, 24 April 2000, S. 2.

¹⁵ Reznikov, Konstantin: Effect of Tax Changes on Oil Companies, Alfa Bank, Equity Market, Oil and Gas, 7 December 2000, S. 1.

¹⁶ Khartukov, Eugene M.: Changing Tax System Challenges Producers and Refiners in Russia. In: Oil and Gas Journal, spezial issue, 25. März 1996, S. 41-46, hier S. 42; Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource rent from oil and gas sector and the Russian economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 414; Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 9, 29.

¹⁷ Ratnovsky, Lev: Russian Oil Taxation. In: Institute for Financial Studies, Weekly Analytical Report, 24 April 2000, S. 3; Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 5.

kann für regionale geologische Erkundungen, die Erkundung und Beurteilung von Erdölvorkommen und für die Förderung von Erdöl einschließlich der Nutzung von Nebenprodukten vergeben werden. Diese Rechte werden exklusiv vergeben. Die Länge der Lizenzvergabe richtet sich nach der Art der Nutzung. Lizenzen für die geologische Erforschung werden für die Dauer von bis zu fünf Jahren vergeben, für die Ausbeutung von Bodenschätzen für die Dauer von bis zu 20 Jahren. Eine kombinierte Lizenz hat eine Gültigkeit von maximal 25 Jahren. Für die Förderung von Erdöl wird eine Lizenz für die Dauer der in der Machbarkeitsstudie ausgewiesenen Ausbeutung vergeben. Lizenzen können verlängert werden. Das Gesetz über Bodenschätze erlaubt den Abschluß spezieller Abkommen zwischen Behörden und dem Lizenznehmer. Allerdings sind Lizenzen grundsätzlich von Gesetzesänderungen und -ergänzungen betroffen. Zudem hat die Lizenzbehörde sehr weitgehende Einflußmöglichkeiten und es besteht kein Schutz gegen Machtmißbrauch.¹⁸

Die Besteuerung der russischen Erdölindustrie unter Lizenzabkommen umfaßt zum einen die Besteuerung der Erdölförderung und zum anderen auch die Besteuerung von Erdölprodukten. Arthur Andersen geht deshalb von einer signifikanten Mehrbelastung dieser Branche aus. Unternehmen der Erdölförderung haben folgende Steuern und Abgaben zu leisten: Eine Gebühr für die Teilnahme an der Auktion der Förderstelle, eine Versicherungsgebühr für die Lizenz, Lizenzgebühren, Rohstoffentnahme- und Verbrauchssteuern auf Erdöl, Erdgas und Erdgaskondensat. Raffinerien und Erdölhandelsunternehmen haben eine Verbrauchssteuer auf Erdölprodukte und eine Verkaufssteuer für Kraft- und Schmierstoffe zu entrichten.¹⁹

Unter der Gesetzgebung bis zum Jahre 2001 fielen folgende fünf *Lizenzgebühren* an:²⁰

- Lizenzgebühren für das Recht mineralische Ressourcen zu suchen und zu schätzen: Diese Gebühr ist während der gesamten Dauer der Lizenz zu entrichten. Sie beträgt 1-2% der Kosten für Suche und Schätzung der Ressourcen (exklusive Mehrwertsteuer), in Abhängigkeit vom extrahierten Rohstoff und der geographischen Lage des Fundortes. Eingeschlossen sind die Kosten für die Erkundungsarbeiten.
- Lizenzgebühr für die Erforschung mineralischer Rohstoffe: Die Gebühr variiert zwischen 3-5% der Kosten für die Erforschung (exklusive MWSt). Werden mineralische Vorkommen entdeckt, entfällt die Lizenzgebühr. Andernfalls fällt die Gebühr während der gesamten Lizenzdauer an und sie beinhaltet die Kosten der Erforschungsarbeiten.
- Lizenzgebühren für die Förderung mineralischer Ressourcen: Bei der Förderung mehrerer Rohstoffe gelten die jeweiligen Gebührenregelungen für die einzelnen Rohstoffe. Die Gebührenhöhe richtet sich nach dem mit dem Projekt verbundenen Risiko, der Komplexität von Förderung und Produktion, der Quantität und Qualität des Rohstoffes und der geschätzten Amortisationszeit. Lizenzgebühren für die Förderung mineralischer Ressourcen wurden in der Russischen Föderation Mitte 1992 eingeführt; sie betragen für Erdöl- und Erdgaskondensat 6 bis 16% des Verkaufswertes der Produktion, gestaffelt nach Produktionskosten. Durchschnittlich liegen sie zwischen 8 und 10%. Diese Gebühren fallen bereits bei der Förderung an.²¹ 40% dieser Abgabe flossen in den föderalen Haushalt, jeweils 30% in die regionalen und die lokalen Haushalte. Bei ethnischen Minderheiten in den Förderregionen wurden Sonderaufwendungen aus dem föderalen Haushalt zur Verfügung gestellt. Die Zah-

¹⁸ Die Lizenzgebühren wurden in einer gesonderten Regierungsverordnung (Nr. 828, 28.10.1992) geregelt. Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 451-453, 455; Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 8.

¹⁹ Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 9.

²⁰ Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 9-11.

²¹ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 23, 29; Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 417.

lung von Lizenzgebühren war auch in Gütern und Dienstleistungen möglich.²² Diese Lizenzgebühr ist voll abzugsfähig für die Gewinnsteuer. In einigen Fällen kann Unternehmen diese Gebühr erlassen werden oder der Gebührensatz reduziert werden. Dies trifft vor allem für Erdölfelder mit geringer Rohstoffqualität zu.

- Lizenzgebühr für die Nutzung von Nebenprodukte: Für assoziierte Rohstoffe müssen 1 bis 5% des Verkaufspreises entrichtet werden.
- Lizenzgebühren für die Errichtung und den Betrieb von unterirdischen Einrichtungen, die nicht dem Abbau der Ressourcen dienen: Die Gebühr wird als Pauschalbetrag oder als regelmäßige Zahlung vorgenommen, deren Höhe bei 1 bis 3% der geschätzten Kosten des Projektes liegt.

Die *Rohstoffentnahmesteuer* (oft auch: geologische Abgabe) stellt die größte Belastung für die extrahierenden Energieunternehmen in der Russischen Föderation dar. Sie wird mit 10% des Verkaufswertes der ersten extrahierten Rohstoffe kalkuliert, mag es sich dabei um Erdöl, Erdgas oder auch Wasser handeln. Bei einer weiteren Ausbeutung der Lagerstätte wird die Besteuerung den speziellen Gegebenheiten des Ausbeutungsprojektes angepaßt. Seit Dezember 1993 kann die Steuerrate von 0 bis 10% differieren. Der Lizenznehmer kalkuliert einen Marktpreis für die geförderten Rohstoffe und sofern dies nicht möglich ist, wird die Besteuerungsgrundlage durch die Multiplikation der Produktionskosten mit der normalen Profitabilitätsrate des Unternehmens berechnet. Diese Steuerart ist voll abzugsfähig für die Körperschaftsteuer und sie kann teilweise für die Durchführung geologischer Untersuchungen angerechnet werden.²³

Eingeführt wurde die *Verbrauchssteuer (Akzise)* für Erdöl, Erdgas und Erdölprodukte im August 1992. Sie konnte 0 bis 30% des Verkaufswertes der Produkte betragen. Durchschnittlich betrug sie 18%, sie wurde allerdings bereits kurze Zeit später nach den Produktionskosten der jeweiligen Unternehmen differenziert. Mitte 1993 stieg die Verbrauchssteuer auf durchschnittlich 24% an, wobei sie bei den einzelnen Unternehmen von 0 bis 42% reichen konnte. Die Verbrauchssteuer fiel auch bei Exporten in die GUS an. Barterzahlungen waren erlaubt.²⁴

Im April 1994 sollte mit dem Präsidialdekret Nr. 893 die Berechnung der Verbrauchssteuer vereinfacht werden. Statt einer prozentualen Abgabe ging die russische Regierung zu einem pauschalen Rubel-Äquivalent pro Tonne über, indiziert nach dem Wechselkurs zum US-Dollar pro Monat. Joint Ventures allerdings zahlten weiter einen prozentualen Anteil, was für sie eine stärkere Belastung darstellte. Im Mai 1994 lagen die Steuersätze pro Tonne bei durchschnittlich RUR 14.750 (USD 8,20), sie reichten von 0 bis 36.000 Rubel pro Tonne (USD 20). Im Mai 1994 wurden 17 Unternehmen von dieser Steuer befreit. Bis 1995 waren zudem Nachlässe auf die Verbrauchssteuer für die Dauer von fünf Jahren möglich, sofern das Erdölunternehmen neue Erdölfelder in Betrieb nahm, welche in einem speziellen Plan für die Jahre 1993-95 ausgewiesen waren.²⁵ Die Steuereinnahmen gingen normalerweise komplett in den föderalen Haushalt ein. Ausnahmen bildeten nur die Republiken Baškortostan und Tatarstan, welche die gesamte

²² Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 418.

²³ Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 418; Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 11.

²⁴ Zaharova, Raisa Fedotovna: Tax Law of the Russian Federation. In: Tolonen, Juha/ Topornin, Boris (Hrsg.): Legal Foundation in Russian Economy. Helsinki 2000 (Kikimora Publications, Series B: 14), S. 123-164, hier S.130; Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 475.

²⁵ Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 473-474; Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 416-417. Eine vollständige Liste der Unternehmen findet sich bei Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 486-493.

oder Teile der Einnahmen der Verbrauchssteuer auf ihrem Gebiet zeitweise in die regionalen Haushalten fließen lassen durften.²⁶

Am 1.4.1995 stieg die Verbrauchssteuer von durchschnittlich RUR 22.000 pro Tonne auf 39.000 und am 1.7.1995 auf RUR 50.000 pro Tonne an. Im Juni 1995 waren maximal RUR 53.040 pro Tonne (USD 11,30) an Verbrauchssteuer zu entrichten, der gewichtete Durchschnitt lag bei RUR 41.400 pro Tonne (USD 8,80). Im zweiten Halbjahr 1995 erhöhte sich der Steuersatz weiter auf RUR 70.000-75.000 pro Tonne, um im Dezember 1995 einen Wert von RUR 100.000 pro Tonne zu erreichen.²⁷ Ab 1996 oblag die Bestimmung der Höhe der Verbrauchssteuer für Erdöl und Erdölprodukte nicht mehr der russischen Regierung, sondern wurde per Gesetz festgelegt.²⁸

Die Besteuerung von Kraftstoffen und Schmiermitteln wurde im Oktober 1991 eingeführt und die Einnahmen zur Verbesserung des russischen Straßennetzes genutzt. Die von Produzenten und Exporteuren zu entrichtenden Steuern (Differenz zwischen Auslands- und Inlandspreis abzüglich MWSt) machten 25% des Verkaufspreises der Erdölprodukte aus, 18% flossen in den föderalen Straßenfond, 7% in regionale Fonds. Im April 1994 wurde die Verbrauchssteuer für Benzin eingeführt, welche auf 10% des Verkaufspreises der Raffinerien festgelegt wurde. Im Laufe des Jahres 1994 wurde sie auf 20% angehoben. Unternehmen der weiterverarbeitenden Erdölindustrie können die Verbrauchssteuer für Vorleistungen mit der Verbrauchssteuer für Endprodukte verrechnen.²⁹ Steuern auf den Verkauf von Kraft- und Schmierstoffen wurden zum 1. Januar 2001 aufgehoben.³⁰

Tabelle 4: Verbrauchssteuern auf Kraftstoffe und Schmiermittel

Rohstoff/ Produkt	Verbrauchssteuer pro Tonne (Stand 1.1.2001)
Erdöl	RUR 66 (USD 2,50)
Kfz-Benzin bis zu 80 Oktan	RUR 1.350 (USD 49)
Kfz-Benzin mit mehr als 80 Oktan	RUR 1.850 (USD 67)
Dieselmotoröl	RUR 550 (USD 20)
Motoröl	RUR 1.500 (USD 54)

Quelle: Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 12.

²⁶ Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 417; Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 484-485; EWI Russian Regional Report, 28.6.2000.

²⁷ Khartukov, Eugene M.: Changing Tax System Challenges Producers and Refiners in Russia. In: Oil and Gas Journal, special issue, 25. März 1996, S. 41-46, hier S. 42; Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 416-417.

²⁸ Schatalow, Sergej: Steuern, Haushalt und Finanzen in der Rußländischen Föderation. In: Carl Duisberg Gesellschaft e.V. / Europa-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die ökonomische Transformation in Rußland. Beiträge zur internationalen Bildungszusammenarbeit. Köln 1997, S. 147-160, hier S. 153.

²⁹ Sagers, Matthew J. / Kryukov, Valeriy A. / Shmat, Vladimir V.: Resource Rent from Oil and Gas Sector and the Russian Economy. In: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier S. 419; Khartukov, Eugene M.: Changing Tax System Challenges Producers and Refiners in Russia. In: Oil and Gas Journal, Special Issue, 25. März 1996, S. 41-46, hier S. 43; Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 11.

³⁰ Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 12.

Production Sharing Agreements

Eine besondere Form der Rohstoffförderung stellt das Production Sharing Agreement (PSA) dar, welche meist von ausländischen Investoren genutzt wird. Dieses Verfahren steht aber auch russischen Investoren, juristischen Personen und Konsortien ohne den Status einer juristischen Person offen.³¹ Mit dem Präsidialdekret Nr. 2285 vom 24.12.1993 wurde die Beziehungen zwischen dem russischen Staat und dem Investor erstmals auf eine vertragliche Basis gestellt. PSAs sind vertragliche Vereinbarungen zwischen der Russischen Föderation sowie der regionalen Körperschaft, in der sich die Lagerstätte befindet, und einem Investor über die Vergabe des exklusiven Rechts zur Suche, Erkundung und Förderung mineralischer Rohstoffe für einen bestimmten Zeitraum in einem bestimmten Gebiet. Der Investor trägt alle damit verbundenen Kosten und das gesamte Projektrisiko. Nach Zahlung einer Lizenzgebühr arbeitet der Investor gewinnorientiert und alle Produktionsgewinne werden zwischen der Russischen Föderation und dem Investor aufgeteilt, was die Steuern und Abgaben des Investors reduziert. Einseitige Änderungen oder Ergänzungen des Vertrages waren nicht mehr möglich. Gesetzesänderungen, die die Situation des Investors verschlechtern, sollten durch Änderungen des PSA-Vertrages kompensiert werden. Das Präsidialdekret, das eine Verbesserung der Situation von Investoren in der Russischen Föderation dargestellt hätte, wurde allerdings nicht von der Duma verabschiedet. Zudem verletzte es bestehende Gesetze. Somit war auch hiermit keine Rechtssicherheit für Investoren gewährleistet.³²

Am 15. März 1995 trat eine Ergänzung des Gesetzes über Bodenschätze in Kraft, die die Besteuerung für PSA-Projekte vereinfachte. So wurden die meisten Steuern abgeschafft und Steuerobergrenzen festgelegt. Allerdings müssen alle Steuergesetze in der Russischen Föderation vom Föderationsrat gebilligt werden, welcher in diesem Fall aber die Frist nicht einhielt. So wurde die Gesetzesergänzung zwar vom Präsidenten bestätigt, eine Rechtssicherheit für Investoren ist damit aber nicht gegeben. Das ebenfalls 1995 verabschiedete Gesetz über den Küstensockel wendet PSA-Verträge auch auf offshore-Projekte an bzw. erlaubt dies. Gleichzeitig räumt es den PSA-Regelungen Vorrang vor dem Gesetz über Bodenschätze ein.³³

Die eigentliche gesetzliche Regelung erfolgte mit dem PSA-Gesetz vom 30.12.1995. Dieses stellt nur einen groben Bezugsrahmen dar, die spezifischen Detail werden in jedem PSA-Vertrag individuell geregelt. So zum Beispiel wird dort auch der staatliche Anteil am Gewinn festgelegt. Das PSA-Gesetz befreit Investoren von den meisten russischen Steuern, Zollgebühren, Gewinnsteuern und spezifischen MWSt. Die generellen Steuervorteile eines PSA liegen weniger in der geringeren Steuerbelastung, als vielmehr in der Tatsache, daß das Steuerniveau über den Zeitraum des Vertrages konstant bleibt, da die meisten Steuern und Abgaben im Gesetz bzw. Vertrag auch in der Höhe festgeschrieben sind. Der Investor in einem PSA ist somit theoretisch nicht den ständigen Veränderungen der russischen Steuergesetzgebung unterworfen. Trotzdem bestand für Investoren immer die Gefahr, daß sie unter die regulären Steuerbestimmungen fallen würden. Erst im Februar 1999 wurde diese Gefahr durch eine Gesetzesergänzung weitgehend gebannt.

Seit 1999 wurden viele Gesetzesergänzungen zum PSA-Gesetz vorgenommen, um die russische Gesetzgebung zu harmonisieren und Widersprüche auszuräumen. Wichtige Ergänzungen sind z.B., daß höchstens 30% der nationalen Erdölreserven im Rahmen von PSA-Abkommen erschlossen werden dürfen, daß mindestens 70% der Waren und Dienstleistungen, die für das

³¹ Im folgenden, soweit nicht anders ausgewiesen, nach Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 20-25.

³² Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 456-457.

³³ Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 453-454, 459.

PSA-Projekt benötigt werden, von russischen Unternehmen geliefert bzw. erbracht werden und mindestens 80% der Arbeitskräfte russische Staatsbürger sein müssen.³⁴

Durch die Reduzierung der Steuerbelastung unter PSA-Abkommen hat der Investor neben einigen Zahlungen für die Bodennutzung, einer modifizierten Gewinnsteuer, der Mehrwert- und der Verbrauchssteuer für russische Güter und Produkte lediglich noch Sozialabgaben zu entrichten. Neben föderalen Steuervergünstigungen besteht auch die Möglichkeit regionaler und lokaler Steuerbefreiungen. Die Steuerbefreiungen und -vergünstigungen gelten allerdings nur für den Investor selbst. Sie können nicht auf angebundene Unternehmen, wie z.B. Zulieferer des Investors, ausgeweitet werden. Dies gilt nicht für den Import von Gütern und Dienstleistungen für des PSA-Projekt, die von der MWSt, Zollgebühren und der Verbrauchssteuer befreit sind.

Zahlungen für die Bodennutzung, welche in jedem Abkommen individuell spezifiziert werden, umfassen Einmalzahlungen (Boni), z.B. für die Aufnahme in ein PSA-Projekt, jährliche Zahlungen für das genutzte Areal (Pacht) und reguläre Zahlungen (Gebühren), als Anteil am Produktionsvolumen oder am geschätzten Rohstoffvorkommen.

Die Gewinnsteuer wurde in vielen Punkte modifiziert, um dem Investor ein vorteilhaftes Steuerregime zu schaffen. Die Steuerbasis ist der Anteil des Investors am Produktionsgewinn und die Steuerrate ist fix. Der Investor kann seine Besteuerungsbasis weiter reduzieren, indem er Zinsausgaben und nicht zurückerstattete Produktionsausgaben anführt. Die Auszahlung von Dividenden fällt nicht unter die Gewinnbesteuerung. Auch ist ein unbegrenzter Verlustvortrag möglich. Dies gilt aber nur für Verluste aus dem PSA, nicht für andere Unternehmungen des Investors in der Russischen Föderation. Steuerzahlungen können als Geld- oder Sachlieferungen erfolgen.

Die Mehrwertsteuer für Inputs kann gegen die für Outputs verrechnet werden. Der kostenfreie Transfer von Gütern und Kapital zwischen Investor und Operateur sind von der MWSt befreit.

Mineralische Rohstoffe und die aus diesen produzierten Güter sind von der Verbrauchssteuer befreit, sofern die Rohstoffe unter einem PSA-Abkommen gefördert wurden. Auch der Import von Gütern und Dienstleistungen, die für das PSA-Projekt verwandt werden, sind steuerbefreit. Diese Befreiung gilt für den Investor, den Operateur und alle Zulieferer des Investors unter dem PSA-Abkommen.

Investoren sind befreit von der Verbrauchssteuer auf Exporte und von Exportgebühren für den Export von Rohöl, welches unter dem PSA-Abkommen produziert wird. Die PSA-Gesetzgebung regelt die Zollgebühren nicht explizit, aber die Zollgesetzgebung sieht keine Besteuerung von Gütern vor, die im Rahmen des PSA exportiert oder importiert werden.

Bezüglich der Sozialabgaben stellte das PSA keine Verbesserung bzw. Besserstellung gegenüber der allgemeinen Steuergesetzgebung dar. Straßenbenutzungsgebühren entfallen.

Sofern der Investor nicht von regionalen und lokalen Steuern befreit ist, kann der Investor seinem Produktionsgewinn um die Summe diese Steuern erhöhen. Somit erfolgt eine vollständige Kompensation.

Im Rahmen der Steuerreform wurde ein zweites PSA-Modell entwickelt, wonach der Investor sich auch für eine direkte Aufteilung der Produktion entscheiden kann (direct sharing). Dafür wird er von allen föderalen Steuern außer der einheitlichen Sozialsteuer befreit. Regionale und lokale Steuern bleiben davon unberührt. Individuelle Ausnahmeregelungen sind aber weiterhin möglich.

³⁴ George, Larry: Regulatory Obstacles Ahead for Russian Oil Producers. In: Russian Journal, 22 June 2001, <http://www.securities.co.uk/>; Pronina, Lyuba: PSA Progress Blasted by Officials, Investors. In: Moscow Times, 13 February 2001, <http://www.securities.co.uk/>.

Durch das direct-sharing-Modell besteht für den Investor allerdings die Gefahr der Doppelbesteuerung. Im Herkunftsland des Investors wird der Auswahl des Aufteilungsmodells aufgrund seiner Freiwilligkeit möglicherweise nicht die Qualität einer Besteuerung beigemessen, weshalb der Investor in seinem Herkunftsland zur Steuer veranlagt werden kann.³⁵

Die aktuelle Steuerreform

Die Steuerreform, deren erste wesentliche Maßnahmen mit dem zweiten Teil des russischen Steuergesetzes zum 1. Januar 2001 in Kraft traten, hat das erklärte Ziel, die Unternehmensbesteuerung zu vereinfachen und die Steuerlast zu senken.³⁶ Viele der für die Erdölindustrie relevanten Reformmaßnahmen wurden erst im Sommer 2001 gesetzlich festgelegt und werden voraussichtlich zum Jahresbeginn 2002 in Kraft treten.

Die *Gewinnsteuersätze* sollen ab 2002 zwischen 20% und 24% liegen, wobei 7,5% in den föderalen, 10,5-14,5% in den regionalen und 2% in den lokalen Haushalt fließen sollen. Der steuerpolitische Gestaltungsspielraum der Regionen ist damit deutlich eingeschränkt worden. Die Steuersenkung gegenüber dem früher möglichen Höchstsatz von 35% wird zum Teil durch die Abschaffung von Ausnahmeregelungen kompensiert. Die Absetzung von bis zu 50% der Investitionen ist ebenfalls nicht mehr vorgesehen. Abschreibungen sollen jedoch jetzt in kürzeren Zeiträumen vorgenommen werden können.

Die *Mehrwertsteuer* bleibt auch nach der Steuerreform unverändert bei 20%. Zum 1. Januar 2001 unterliegen Exporte in die Staaten der GUS nicht mehr der MWSt. Dies gilt allerdings nicht für den Export von Erdöl, der weiterhin nach dem üblichen Satz besteuert wird. Importe von Produktionsmittel für neugegründete Unternehmen unterliegen nicht mehr der MWSt.³⁷

Die *Lizenzgebühren* und die *Rohstoffentnahmesteuer* sollen im Rahmen der Steuerreform durch eine einheitliche Rohstoffsteuer ersetzt werden, was auch bei den Erdölunternehmen auf Zustimmung stößt. Die einheitliche Rohstoffsteuer soll zu Beginn des Jahres 2002 in Kraft treten. Als Steuerbasis für die neue Steuer ist die Fördermenge vorgesehen. Die Sätze der einheitlichen Rohstoffsteuer sollen zwischen 2002 und 2004 an die Entwicklung der Weltmarktpreise für Erdöl gebunden werden. Ab 2005 soll die einheitliche Rohstoffsteuer rund 16,5% der Einnahmen abschöpfen. Die Steuereinnahmen sollen im Verhältnis 80:20 zwischen Zentrum und Regionen aufgeteilt werden.³⁸

Der hohe Weltmarktpreis für Erdöl verstärkte die Begehrlichkeiten der russischen Ministerien nach höheren Einnahmen aus dem Erdölsektor. Verschiedene Ministerien planten eine Anhebung der *Exportzölle* ab einem Erdölpreis von USD 20,20 pro Barrel. Ab einem Preis von USD 25 pro Barrel hätte dies einen Anstieg von 40 bis 50% bedeutet.³⁹ Im April 2001 wurden gleitende Zollsätze abhängig vom Erdölpreis eingeführt. Die Zollsätze stiegen dabei um rund 18 bis 25% pro Stufe an. Im Gegenzug sollen die Exportzölle in die Steuergesetzgebung aufgenommen werden, wodurch weitere Änderungen den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß durchlaufen müßten. Die Erdölunternehmen erhoffen sich so, vor weiteren unübersehbaren Anhebungen gefeit zu sein.⁴⁰

³⁵ George, Larry: Regulatory Obstacles Ahead for Russian Oil Producers. In: Russian Journal, 22 June 2001, <http://www.securities.co.uk/>; Reinhardt, Peter / Slyusar, Evgeny: Russia Regulation: Changes to PSA Legislation. EIU Country Reports, 9 August 2001, <http://www.securities.co.uk/>.

³⁶ Zur Steuerreform: V.G. Panskov: Nalogi i nalogoobloženie v Rossijskoj Federacii, Moskau 2001.

³⁷ Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 16.

³⁸ Nefte Compass 17.5.2001; Russia Morning Comment, United Financial Group, 8.6.2001, S.17; Bank of Finland: Russian and Baltic economies. The week in review 32, 10 August 2001.

³⁹ Reznikov, Konstantin: Effect of Tax Changes on Oil Companies, Alfa Bank, Equity Market, Oil and Gas, 7 December 2000, S. 1.

⁴⁰ United Financial Group, Russia Morning Comment, 25 April 2001.

Zum September 2001 sollen die Exportzölle von derzeit EUR 30,50 auf EUR 23,40 gesenkt werden, um sie den gesunkenen Erdölpreisen auf dem Weltmarkt anzupassen. Eine Revision der Tarife findet alle zwei Monate statt. Mit Beginn des Jahres 2002 sollen die Exportzölle überarbeitet werden. Nach dem neuen System sollen die Zollsätze ab einem Marktpreis von USD 15 pro Barrel um 35% und ab einem Marktpreis von USD 25 um 40% steigen.⁴¹

Die Steuerbelastung der russischen Erdölindustrie

In einer Untersuchung des Internationalen Währungsfonds (IWF) weist Gray nach, daß die Steuerbelastung des russischen Energiesektors – im Vergleich zu anderen erdölproduzierenden Ländern außerhalb der GUS – deutlich niedriger ist. Die relative Steuerlast, verstanden als Quotient aus dem Anteil des Erdölsektors an den gesamten Steuereinnahmen und dem Anteil des Erdölsektors am BIP, lag in der Russischen Föderation 1996 bei 2,0 (siehe Tabelle 5) und damit, verglichen mit erdölproduzierenden Länder außerhalb der FSU, am unteren Ende der Skala. Zur Spezifizierung der relativen Steuerlast werden aufgrund der unterschiedlichen Größen der heimischen Märkte die Mehrwertsteuer und die Steuern auf Erdölprodukte herausgerechnet. Dieses Verfahren liefert ein besseres Bild der Besteuerung der Erdölproduktion. Danach betrug die relative Steuerlast in der Russischen Föderation 1996 1,29. Bei anderen erdölproduzierenden Länder außerhalb der FSU lag dieser Wert im selben Jahr zwischen 2,0 und 3,0, da in diesen Ländern die herausgerechneten Steuerarten relativ niedrig angesetzt sind.⁴²

Die von Gray verwendeten Zahlen bedürfen einer eingehenden Kommentierung. Zunächst mußten die ursprünglichen Angaben über Staatseinnahmen aus dem Erdölsektor überarbeitet werden. Exporte für Staatsbedürfnisse wurden erst seit 1996 durchgeführt, nachdem die Exportzölle abgeschafft wurden (siehe unten), und mußten deshalb für die Jahre 1993-1995 aus der Originalaufstellung herausgenommen werden. Die von Gray aufgeführten Steuerarten Bohrkopfsteuer und Transportkosten sind erläuterungsbedürftig. Transportgebühren können nur dann als Steuern betrachtet werden, wenn sie den Staatshaushalt zufließen (siehe unten). Die von Gray als Bohrkopfsteuer (wellhead tax) bezeichnete Steuerart findet keine Entsprechung in anderen Studien über die russische Erdölbesteuerung und in den Auflistungen der russischen Steuerbehörden.⁴³ Der Anteil der Erdölindustrie am BIP scheint auf Grundlage der Fördermenge und der offiziellen Marktpreise errechnet worden zu sein.⁴⁴ Goskomstat kommt auf Grundlage der tatsächlichen Preise zu deutlich niedrigeren Zahlen für den BIP-Anteil.⁴⁵ Generell aber kann man sagen, daß Gray in seiner diskussionswürdigen Untersuchung einen Trend aufzeichnet, dem man folgen kann, ohne die Zahlen im Einzelnen absolut zu setzen.

So zeigt die Studie etwa sehr deutlich, daß die Steuereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen, Nichtzahlungen und Steuerausständen gering blieben. In absoluten Zahlen ausgedrückt kommt Gray für 1995 auf folgende Zahlen: Während er die möglichen Steuereinnahmen aus dem Erdölsektor mit USD 8,353 Milliarden beziffert, wurden tatsächlich nur USD 5,196 Milliarden eingenommen. Den Verlust von 27% der möglichen Steuereinnahmen führt Gray darauf

⁴¹ Bank of Finland: Russian and Baltic economies. The week in review 32, 10 August 2001.

⁴² Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 11.

⁴³ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 23, 29.

⁴⁴ Gazprom selber verwendet in seinen Jahresberichten dieselbe Berechnungsmethode.

⁴⁵ Goskomstat gibt leider nur Zahlen für die gesamte Brennstoffindustrie (Erdöl, Erdgas und Kohle), so daß der genaue Wert für die Erdölindustrie nicht bestimmbar ist. Der Anteil der gesamten Brennstoffindustrie lag 1994-99 immer zwischen 5% und 7%. Da der Anteil der Erdölindustrie dem der Erdgasindustrie etwa gleichwertig ist und die Kohleindustrie ebenfalls zur Brennstoffindustrie gerechnet wird, dürfte der Wert für die Erdölindustrie bei etwa 2% bis 3% gelegen haben. (Goskomstat: *Promyšlennost' Rossii*, Moskau 2000, S. 34) Auf dieser Rechengrundlage wäre die relative Steuerlast mehr als doppelt so groß wie in Tabelle 3 aufgeführt.

zurück, daß Steuervergünstigungen in Höhe von USD 1,778 Milliarden gewährt wurden, Steuern in Höhe von USD 1,043 Milliarden von den Unternehmen nicht bezahlt wurden und USD 336 Millionen Steuern ausstanden.⁴⁶

Tabelle 5: Relative Steuerlast (mögliche und tatsächliche)

	1993	1994	1995	1996
Tatsächliche	1,22	1,56	2,56	2,00
Mögliche	2,39	2,38	3,30	2,34

Quelle: Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 14.

Die Gründe für die geringe Steuerlast der russischen Erdölindustrie sieht Gray in den Beschränkungen von Infrastruktur und Export (monopolistische Kontrolle des Erdölexports, geringe Exportkapazitäten, ineffiziente Weiterverarbeitung des Rohöls), welche die Produzenten nur geringe Preise erzielen lassen, in der schwachen Steueradministration und -gesetzgebung sowie der Uneinigkeit zwischen den regionalen und föderalen Behörden und in der Struktur der Energiebesteuerung und ihrer Inflexibilität angelegt.⁴⁷

Infrastrukturelle Beschränkungen führen zu einer Reduzierung der Einnahmen auf der Produzentenseite und damit zu Steuereinbußen (bei MWSt und Gewinnsteuer), da der Großteil der Besteuerung auf die Produzentenseite lastet. Der Großteil der Einnahmen aus Transport, Verarbeitung und Distribution von Rohöl und Erdölprodukten bleibt hingegen unversteuert. Teile der Erdölproduktion werden in veralteten, ineffizienten Raffinerien weiterverarbeitet. Teile dieser Produktion werden exportiert. Die verarbeiteten Produkte erzielen allerdings nur 50-70% des Wertes von exportiertem Rohöl. Mangelnde Zahlungsdisziplin der Konsumenten erschweren zusätzlich die Steueraufbringung bei den Erdölproduzenten.

In der Russischen Föderation gibt es keine wirksame Durchsetzung von Zahlungsverpflichtungen bedingt unter anderem durch eine schwache Verwaltung und die unzureichende Regulierung der Energieversorger. Diese Umstände führten zur Nichtzahlungskrise und zu beachtlichen Steuerausständen. Einflußreiche Unternehmen können ihre Steuerzahlungen zudem meist individuell aushandeln. Die schwache Steuerverwaltung ist ein signifikanter Grund für eine geringe Steuerbelastung. Zusätzlich bringt der fiskalische Föderalismus eine unkoordinierte Besteuerung mit sich. Es kommt vielfach zu einem Konflikt zwischen den Besteuerungszielen auf föderaler und regionaler Ebene. Der Einfluß über Besteuerung wird auch für andere, politische Ziele verwandt, um autonome Aktivitäten in den Regionen zu behindern bzw. zu unterbinden.

Das russische Besteuerungssystem ist auf die Produktion fixiert. In Verbindung mit geringen Preisen für Produzenten durch infrastrukturelle Beschränkungen führt das zu hohen Steuerbelastungen für einige Erdölproduzenten. Auch die Joint Ventures in der Russischen Föderation sind dafür ein Beispiel. Gray unterläßt es allerdings, deutlich zu machen, warum dies nur für einige Produzenten zu einer hohen Steuerbelastung führt. Es handelt sich vielmehr um das generelle Besteuerungsprinzip für die gesamte russische Erdölindustrie.

Auch andere Untersuchungen kommen zu dem Schluß, daß die russische Erdölindustrie trotz einer gestiegenen Belastung unterbesteuer sei.⁴⁸ Die Tatsache, daß die russische Erdölindustrie

⁴⁶ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 13.

⁴⁷ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 4, 7, 15, 17-18, 21-22.

⁴⁸ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 3.

mehr als 20 verschiedenen Steuerarten unterliegt, kann nicht als Zeichen für eine extensive Besteuerung der Branche angesehen werden. Die meisten dieser Steuern sind unbedeutende lokale Abgaben, die zusammengekommen nur rund 2% des Bruttopreises ausmachen.

Eine Analyse von Troika Dialog kam so zu dem Ergebnis, daß die gegenwärtige Besteuerung der russischen Erdölindustrie relativ nachsichtig ist und den Unternehmen genügend Kapital läßt für Wachstum und die Ausschüttung von Dividenden, auch wenn dies von den Unternehmen selbst bestritten wird. Nach Berechnungen von Troika werden russische Erdölunternehmen im Jahr 2000 im Durchschnitt USD 6,73 pro Barrel an Steuern (ausgenommen die Gewinnsteuer), oder rund 35% der Bruttoeinnahmen (ohne Dienstleistungen und den Export von Erdölprodukten) zu zahlen haben. Nach Einschätzung von Troika werden die sogenannten versteckten Steuern – Regulierungen und Exportrestriktionen etc. (siehe unten) – vor allem von den Unternehmen der Branche überbewertet.⁴⁹ (siehe Tabelle 6)

Tabelle 6: Steueraufwendungen (ausgenommen die Gewinnsteuer) pro Barrel Erdöl (in USD)

	1996	1997	1998	1999	2000E
Steueraufwendung	10,19	9,86	6,42	4,54	6,73
Anteil an Gesamteinnahmen der Unternehmen	44%	44%	45%	31%	35%

Gesamteinnahmen meinen die Einnahmen aus der Produktion (Export und heimischer Verkauf, ohne Dienstleistungen in der Russischen Föderation und den Export von Erdölprodukten. Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 15)

Quelle: Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 16

Der Rückgang der Steuerbelastung 1999 läßt sich zurückführen auf die Abkopplung der einkommenorientierten Steuern (MWSt und Akzisen) von den aktuellen Weltmarktpreisen für Erdöl. Durch die Beibehaltung der Steuersätze, die nicht in Prozent sondern in konkreten Summen in Rubel pro produzierter Tonne festgelegt waren, konnten die Erdölunternehmen von der Abwertung des Rubels profitieren. Diese Entwicklung konnte auch nicht durch in Euro dotierte Exportzölle aufgefangen werden. Troika Dialog schätzt, daß die Besteuerung der Exporte vertikal integrierter Erdölunternehmen 1999 nur rund 12% der Gesamteinnahmen ausmachten.⁵⁰

Der Anteil des Erdölsektors an den Einnahmen des konsolidierten Staatshaushalts ist seit 1994, wo er bei 6% lag, kontinuierlich gestiegen. 1997 erreichte er bereits 19%. Im Jahre 2000 stieg er erneut deutlich und erreichte 29%. (siehe Tabelle 7 auf der nächsten Seite)

⁴⁹ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 15-16.

⁵⁰ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 16.

Tabelle 7: Beitrag des russischen Erdölsektors zum Staatshaushalt (in Millionen USD)

	1997	1998	1999	2000
<i>Produktion</i>				
MWSt	4.344	3.199	1.691	2.987
Verbrauchssteuer	2.902	1.704	680	230
Produktionssteuern	4.234	3.215	1.749	1.986
Lokale Steuern	1.486	892	359	480
Gewinnsteuer	0	557	227	1.470
<i>Zwischensumme</i>	<i>12.967</i>	<i>9.567</i>	<i>4.707</i>	<i>7.153</i>
<i>Anteil Föderation</i>	<i>9.559</i>	<i>6.952</i>	<i>3.456</i>	<i>5.409</i>
<i>Anteil föderaler Haushalt (ohne außerbudgetäre Fonds)</i>	<i>6.595</i>	<i>4.702</i>	<i>2.231</i>	<i>4.876</i>
<i>Verarbeitung und Export</i>				
Exportzölle	--	--	872	3.707
MWSt	2.707	1.269	1.586	2.338
Verbrauchssteuer Benzin	1.830	1.001	481	647
Kraftstoffsteuer	3.919	2.314	2.058	2.678
Straßenbenutzungsgebühr	530	312	280	608
Gewinnsteuer	1.955	384	2.653	4.332
<i>Zwischensumme</i>	<i>10.940</i>	<i>5.281</i>	<i>7.930</i>	<i>14.311</i>
<i>Anteil Föderation</i>	<i>9.133</i>	<i>4.649</i>	<i>6.142</i>	<i>12.015</i>
<i>Anteil föderaler Haushalt (ohne außerbudgetäre Fonds)</i>	<i>5.108</i>	<i>2.272</i>	<i>4.027</i>	<i>10.024</i>
<i>Gesamt</i>				
Konsolidierter Haushalt	23.908	14.848	12.637	21.464
Anteil Föderation	18.692	11.601	9.597	17.424
Anteil föderaler Haushalt (ohne außerbudgetäre Fonds)	11.703	6.974	6.258	14.900
Anteil der Erdölindustrie am föderalen Haushalt	19%	23%	25%	29%

Quelle: Mazalov, Ivan: Oil Sector. Troika Dialog: Moscow 2001 (Troika Dialog Research, May), pdf-Version, S. 87-88.

Zusätzliche Belastungen des Erdölsektors

Neben den Steuerzahlungen entstehen dem russischen Erdölsektor aber zusätzliche Belastungen durch staatliche Restriktionen (Exportbeschränkungen, Exportprogramme für Staatsbedürfnisse und Devisenzwangsumtausch) und das Transportmonopol. Dem russischen Staat gelingt es so, zusätzliche Einnahmen zu generieren und politischen Einfluß auszuüben. Diese Belastungen der Erdölindustrie werden von diversen Autoren und Analysten als Steuern bezeichnet. Da sie allerdings nicht in den Statistiken der Steuer- und Finanzbehörden auftauchen, sollen sie hier gesondert betrachtet werden. Das russische Pipelinenetz für den *Transport* von Erdöl- und Erdölprodukten befindet sich in Besitz des staatlichen Transportunternehmens Transneft'. Die Zentralisierung des Exports und hohe Transportgebühren haben Transneft' hohe Einnahmen erbracht. Die Monopolgewinne über Marktniveau von Transneft' sieht Gray als eine Art Steuer an. Diese Ansicht ist allerdings nur zulässig, sofern die Einnahmen dem Staatshaushalt zufließen. Dies wird allgemein angenommen, auch wenn Gray selbst von einer geringen staatlichen Kontrolle von Transneft' spricht.⁵¹

So wurden zusätzliche Einkünfte durch Änderungen der Transportgebühren generiert und dadurch beispielsweise seit Anfang 1999 das Projekt der Errichtung eines Baltischen Pipeline-Systems durch einen zusätzlichen Investitionstarif finanziert, der bei der Benutzung des russischen Pipelinenetzes fällig wurde.⁵² Die russische Regierung nutzt den Einfluß von Transneft', um die Preise, die regionale Erdölproduzenten erhalten, zu verringern. Dieser Einfluß wird auch für andere, politische Ziele verwandt, um autonome Aktivitäten in den Regionen zu behindern bzw. zu unterbinden.⁵³

Eine zusätzliche "Besteuerung" erfolgte durch die Entrichtung eines Teiles der Transportgebühren an Transneft' bei Exporten in das ferne Ausland (Staaten außerhalb der GUS) in Valuta. Rund 3-12% der Transitgebühren mußten 1995 in Valuta entrichtet werden, durchschnittlich USD 3,98 pro Tonne. Zusätzlich fallen Hafengebühren zwischen USD 2,80 und USD 6 pro Tonne an.⁵⁴

Die Preise von Transneft' sind vergleichbar zu denen anderer landgebundener Transportfirmen. Die gegenwärtigen Kosten der Produzenten dürften laut Troika Dialog 1999 USD 3 pro Barrel nicht überschritten haben. Die Rubelabwertung hatte hier einen positiven Effekt, allerdings mehrheitlich auf dem Inlandsmarkt, da bei Exporten ein Devisenanteil bei den Transitgebühren erhoben wird (siehe unten).⁵⁵

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde ein System der *Exportquotierung* eingeführt. Spezialexporteure, die als Zwischenhändler fungierten und teilweise bereits den Außenhandel zu Sowjetzeiten koordiniert hatten, bewarben sich um diese Exportquoten, welche mit dem Präsidialdekret Nr. 628 vom 14.6.1992 eingeführt wurden.⁵⁶ Eine kaum überschaubare Anzahl diverser Unternehmen und auch regionale und lokale Behörden versuchten als Zwischenhändler zu fungieren, so daß ihre Zahl im Herbst 1993 auf neun zugelassene Spezialexpor-

⁵¹ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 16, 21, 31.

⁵² Die Zusatzaufwendungen der Erdölunternehmen lagen bei USD 1,40 pro Tonne und Kilometer. Turkistan Newsletter, 21.4.2000; Arthur Andersen: Russia Oil and Gas Tax Guide. O. O. 2001, S. 3.

⁵³ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 22.

⁵⁴ Khartukov, Eugene M.: Changing Tax System Challenges Producers and Refiners in Russia. In: Oil and Gas Journal, special issue, 25. März 1996, S. 41-46, hier S. 45-46.

⁵⁵ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 25-26.

⁵⁶ Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 479.

teure begrenzt wurde. Aber bereits nach einem Jahr hatte sich ihre Zahl wieder auf 21 erhöht. Im Januar 1995 kam es auf Druck des IWF zu einer Reform der russischen Exportinfrastruktur, um politische Beeinflussung zu vermindern und eine Zugangsgleichheit zu den Exportpipelines zu gewährleisten.⁵⁷ Der Export von Rohöl und Erdölprodukten über Pipelines wurde nur noch Erdölproduzenten gestattet, Zwischenhändler sollten ausgeschaltet werden. Diese fanden allerdings andere Wege und taten sich oftmals mit den Erdölproduzenten zusammen.⁵⁸

Obwohl die eingeführten Durchleitungsbestimmungen schlecht definiert waren, bestand doch der klare Grundsatz, allen Erdölproduzenten einen Anteil an den Exportkapazitäten gemäß ihres Produktionsvolumen zu gewähren.⁵⁹

Die Abschaffung der Exportquotierung reduzierte den Exportanteil der Spezialexporteure 1995 auf weniger als 10%. Allerdings gelang es den Spezialexporteuren 1996 ihren Anteil wieder auf rund 24% des Exportvolumens anzuheben. Die Spezialexporteure hatten Anfang 1996 eine Exportkapazität von 17,7 Millionen Tonnen zugewiesen bekommen, zum Jahresende waren es allerdings bereits rund 71 Millionen Tonnen. Effektiv exportierten sie allerdings nur 24 Millionen Tonnen. Generell bevorzugt die Reform große Unternehmen der Erdölindustrie, sowie Exporteure, die sich zu einer Begleichung ihrer Steuerschuld verpflichten. Ihnen wurden Mitte 1997 Zusatzquoten eingeräumt.⁶⁰ „... there is evidence that spare capacity was allocated to compensate firms that incurred debts from sales due to non-payment from buyers in the domestic market and CIS.“⁶¹

Die Reform der Exportgesetzgebung wurde mehreren Änderungen unterzogen. Vor allem wurden Ausnahmen für Spezialexporteure, Joint Ventures und bevorzugte Unternehmen erlassen und andere Behörden auf den unterschiedlichen Ebenen in die Entscheidungsprozesse einbezogen. Nicht zuletzt dadurch wurde Bestechung zum Schlüssel für die Zuweisung von Exportkapazitäten. Bargaining über Zugangsquoten hebelte die Regelungen des Gesetzes aus. 1996 wurden die Spezialexporteure gegenüber den heimischen Erdölunternehmen bevorzugt, da durch deren Gewinne Regierungsprojekte direkt über spezielle Funds finanziert werden konnten. Heimische Unternehmen wiederum wurden gegenüber Joint Ventures bevorzugt, da deren Gewinne höhere Steuereinnahmen versprachen. Die Joint Ventures hingegen mußten gemäß föderaler und regionaler Bestimmungen Teile ihrer Produktion in der Russischen Föderation verkaufen. Generell kommt Berkowitz zu dem Schluß, daß Exportkapazitäten als Belohnung für die

⁵⁷ Berkowitz, Daniel: Does Russian Legal Reform Matter? Evidence from Crude Oil-Export Allocations. University of Pittsburgh, Department of Economics, mimeo April 2000, <http://www.pitt.edu/~dmberk/oilpaper1.pdf>, S. 3-5; Troschke, Manuela: Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß. Eine ökonomische und politische Analyse. München 1999 (Transformationsökonomie Bd. 13), S. 123-124.

⁵⁸ Hobér, Kaj: Russian Oil Legislation: An Overview. In: Parker School Journal of East European Law 2/1995, S. 447-493, hier S. 479-480. Regierungsdekret Nr. 1466 vom 31.12.1994.

⁵⁹ Berkowitz, Daniel: Does Russian Legal Reform Matter? Evidence from Crude Oil-Export Allocations. University of Pittsburgh, Department of Economics, mimeo April 2000, <http://www.pitt.edu/~dmberk/oilpaper1.pdf>, S. 2. Berkowitz geht davon aus, daß dieser Grundsatz 1996 eingehalten wurde.

⁶⁰ Berkowitz, Daniel: Does Russian Legal Reform Matter? Evidence from Crude Oil-Export Allocations. University of Pittsburgh, Department of Economics, mimeo April 2000, <http://www.pitt.edu/~dmberk/oilpaper1.pdf>, S. 6-7, 11; Troschke, Manuela: Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß. Eine ökonomische und politische Analyse. München 1999 (Transformationsökonomie Bd. 13), S. 121; Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 31; Krasnov, Gregory: Russian Oil: Examining the Political Determinants of Market Value. Paper presented at the "Russian Oil Conference", Emmanuel College, Cambridge, UK, 6 January 1998, S. 12.

⁶¹ Berkowitz, Daniel: Does Russian Legal Reform Matter? Evidence from Crude Oil-Export Allocations. University of Pittsburgh, Department of Economics, mimeo April 2000, <http://www.pitt.edu/~dmberk/oilpaper1.pdf>, S. 4.

Belieferung von heimischen Raffinerien und Konsumenten in der GUS benutzt werden. Transneft' bevorzugt effizientere Firmen ebenso wie Unternehmen in der Nähe von Exporthäfen.⁶²

Die russischen Exporte von Rohöl sind zwischen 1996 und 1999 um rund 15% angestiegen. Die größte Limitierung der Exporte in den Jahren 1996-1998 waren die begrenzten Kapazitäten von Transneft'. 1998/1999 wurden staatliche Regulierungen eingeführt. Staatliche Exportbeschränkungen sollen einerseits die OPEC-Politik unterstützen und so entstandene Überkapazitäten als Verhandlungspotential der Regierung gegenüber den Erdölgesellschaften genutzt werden. Diese Restriktionen blieben aber praktisch ohne nennenswerte Wirkung, da die russischen Erdölgesellschaften die Kapazitäten von Transneft' 1999 für den Export außerhalb der FSU nicht voll ausnutzten. Offensichtlichere Beschränkungen gibt es beim Export von Erdölprodukten. Um die heimische Versorgung sicherzustellen, dürfen nur bestimmte Anteile der nach Produkttypen aufgeschlüsselten Raffinerieproduktion exportiert werden. Es gibt aber viele Ausnahmeregelungen für einzelne Raffinerien, so daß diese Regelung kaum Einfluß auf das Gesamtexportniveau hat. Allerdings hat die Regelung den heimischen Markt vor externen Preisschocks bewahrt.⁶³

Im Oktober 1998 wurde von der Zentralbank ein *Devisenzwangsumtausch* von 50% der Exporterlöse eingeführt. Seit Januar 1999 mußten 75% der Exporterlöse bei der Russischen Zentralbank umgetauscht werden. Im März 1999 wurde die Quote auf 50% der Erlöse für solche Exporteure gesenkt, die mindestens 25% ihrer Einnahmen für die Regulierung ihrer Auslandsschulden verwenden. Vom Devisenzwangsumtausch gehen nur geringe negative Effekte aus, da sich die durchschnittlichen Kapital- und Operationsaufwendungen in Devisen auf nur rund 10-15% der Gesamtausgaben der Unternehmen belaufen. Zusätzliche Kosten in Höhe der Umtauschgebühren entstehen nur bei höheren Operationsaufwendungen, zum Beispiel im Falle einer Unternehmensexpansion.⁶⁴

Nachdem die Exportzentralisierung 1995 abgeschafft wurde traten an deren Stelle im Jahre 1996 die *Exporte für Staatsbedürfnisse*. Mit diesem System kontrollierte der russische Staat rund 25% des Erdölexportkapazitäten. Das Exportprogramm für Staatsbedürfnisse hatte 1996 ein Volumen von 23,7 Millionen Tonnen. Diese Menge wurde 1997 auf Drängen des IWF deutlich reduziert und erreichte nur noch ein Volumen von 15,2 Millionen Tonnen.⁶⁵ Das Exportprogramm für Staatsbedürfnisse wurde offiziell am 9.7.1997 ausgesetzt. Diese staatlichen Exporte waren nur durch den staatlichen Zugriff auf das Pipelinenetz und durch die begrenzten Exportkapazitäten möglich. Erdölunternehmen ohne ausreichende Exportmöglichkeiten ließen sich für das Exportprogramm für Staatsbedürfnisse gewinnen, um möglicherweise von den dadurch finanzierten Infrastrukturmaßnahmen profitieren zu können.⁶⁶

⁶² Berkowitz, Daniel: Does Russian Legal Reform Matter? Evidence from Crude Oil-Export Allocations. University of Pittsburgh, Department of Economics, mimeo April 2000, <http://www.pitt.edu/~dmberk/oilpaper1.pdf>, S. 2, 7, 9, 11, 13, 20.

⁶³ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 23-24, 50.

⁶⁴ Russian Economic Trends, 2/2000, S. 5; Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 24.

⁶⁵ Neftegazovaja Vertikal': Neftjanaja promyšlennost' v 1998 godu. Analitičeskij obzor. Moskau 1999, <http://www.ngv.ru/analiz/npr98/13.shtml>. Die gesamten staatlichen Exporte machten 1996 mit 67,7 Millionen Tonnen mehr als die Hälfte des gesamten russischen Exportvolumen aus. Troschke, Manuela: Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß. Eine ökonomische und politische Analyse. München 1999 (Transformationsökonomie Bd. 13), S. 92-93.

⁶⁶ Gray, Dale F.: Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries. IMF: Washington DC., 1998 (Working Paper WP/98/34, March), pdf-Version, S. 31; Krasnov, Gregory: Russian Oil: Examining the Political Determinants of Market Value. Paper presented at the "Russian Oil Conference", Emmanuel College, Cambridge, UK, 6 January 1998, S. 13; Troschke, Manuela: Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß. Eine ökonomische und politische Analyse. München 1999 (Transformationsökonomie Bd. 13), S. 94.

Das Steuerverhalten der Erdölindustrie

Den Unternehmen der russischen Erdölindustrie bieten sich generell zwei Möglichkeiten, auf die Steuerforderungen der staatlichen Administration zu reagieren. Zum einen kann die Erdölindustrie als Gesamtheit Einfluß auf politische Entscheidungen und Gesetzgebungsprozesse nehmen. Aufgrund der großen Bedeutung des Sektors für die russische Volkswirtschaft ist die Lobbytätigkeit der Erdölindustrie häufig erfolgreich. Zum anderen stehen den einzelnen Unternehmen wirtschaftliche Möglichkeiten zur Senkung der Steuerlast zur Verfügung, wie zum Beispiel die geschickte Ausnutzung von Abschreibungsmöglichkeiten und Schlupflöchern in der Gesetzgebung. Ein weitverbreitetes Verfahren stellt hierbei auch das transfer pricing dar. Zusätzlich sind die Unternehmen in der Lage, Steuerzahlungen mit den jeweils zuständigen Behörden auszuhandeln. Auch dadurch erlangen die Unternehmen Steuernachlässe oder günstigere Zahlungsbedingungen.

Die Erdölindustrie war in der Lage, die Gesetzgebungsaktivitäten aktiv zu beeinflussen, wobei sie in ihren Zielsetzungen im Falle der Aufhebung der Exportzölle 1996 auch vom IWF unterstützt wurde. Die starke Lobbytätigkeit und -macht des Erdölsektors führte häufig dazu, daß nach der Verabschiedung von Steuergesetzen für diesen Sektor Ausnahmeregelungen erlassen wurden. So wurde zum Beispiel 1998 der Drohung, den Zugang zu den Exportpipelines zu beschränken, durch die Lobbytätigkeit der Erdölindustrie die Schärfe genommen, da davon per Regierungsdekret vom 15.6.1998 all diejenigen Unternehmen ausgenommen sind, die ihre Exporterlöse zur Bedienung von Auslandskrediten benötigen. Das umfaßt praktisch alle großen Erdölunternehmen in Rußland. Diese Ausnahmeregelung führt das gesamte Druckmittel ad absurdum. Im Februar 1999 wurden Exportzölle für Rohöl wiedereingeführt, um die Staatsfinanzen zu sanieren. Aufgrund des starken Widerstandes der Erdölindustrie-Lobby konnte diese Steuerart allerdings nicht das Steuerniveau vor der Augustkrise aufrechterhalten.⁶⁷

Zudem kann die Erdölindustrie auf die Unterstützung politischer Organe zählen. Die Duma unterstützt die Belange der Erdölindustrie und auch auf regionaler Ebene kann dieser Sektor seit langem auf Unterstützung zählen. Obwohl alle russischen Erdölunternehmen die Präsidentschaft Putins unterstützt haben, ist ihr politischer Einfluß doch sehr unterschiedlich. Während Lukoil, TNK und Sibneft' über großen Einfluß durch ihre Beziehungen zu Exekutive, Legislative, zum Energieministerium sowie zu Transneft' und anderen staatlichen Erdölunternehmen verfügen, scheint Yukos seinen Einfluß verloren zu haben und sogar Gegner im Energieministerium zu besitzen. Auch die regionalen Beziehungen von Yukos sind zweideutig wegen der Politik des Unternehmens, lokale Steuern durch transfer pricing zu minimieren. Surgutneftegaz, Tatneft', Bashneft' und Onako sind Unternehmen mit mehr regionalem Fokus. Sidanko hat auf föderaler wie regionaler Ebene ein schlechtes Ansehen bei staatlichen Stellen. Slavneft' und Rosneft' sind Staatsbetriebe.⁶⁸

Transfer pricing

Das System des transfer pricing entwickelte sich seit 1995 in vertikal integrierten Erdölgesellschaften, in denen Holdings die Produktion der Förderbetriebe vermarkten. Der Ankauf durch die Holding bei den Förderbetrieben erfolgte zum Inlandspreis und die beim Export anfallenden Gewinne von bis zu USD 10 pro Barrel verbleiben bei der Holding. Teile der Produktion werden aber auch nach wie vor von den Förderbetrieben selbst vermarktet. Generell läßt sich aller-

⁶⁷ Krasnov, Gregory: Russian Oil: Examining the Political Determinants of Market Value. Paper presented at the "Russian Oil Conference", Emmanuel College, Cambridge, UK, 6 January 1998, S. 12; Huskey, Eugene: Presidential Power in Russia. Armonk, NY 1999 (The New Russian Political System), S. 137-138; Moscow Times, July 11, 1998; Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 18.

⁶⁸ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 4-6.

dings eine Zentralisierung des Geldumlaufs durch die Holding feststellen. Nach der August-Krise 1998 erhielten die Produktionsbetriebe auch weiterhin Preise auf historischem Rubelniveau. So konnte sich die Gewinndifferenz der Holding bis Ende 1999 auf bis zu USD 14 pro Barrel erhöhen.

Die Nettoeinnahmen bilden die Besteuerungsgrundlage für Lizenzgebühren und geologische Abgaben, welche rund 20% der (Netto-) Einnahmen der Produzenten ausmachen. Die Abgaben werden nicht den Holdinggesellschaften der vertikal integrierten Unternehmen in Rechnung gestellt, da nur lizenzierte Produzenten besteuert werden. Das erlaubt den Holdings ihre Produktionssteuern um bis zu 20% zu senken, indem sie niedrige transfer prices für die Lieferungen von ihren Tochterunternehmen ansetzen. Als Ergebnis zahlen die Holdings verschiedene Produktionssteuern abhängig von dem transfer price, den ihre Produktionsgesellschaften erhalten haben. Die Spannweite reicht von USD 0,34 pro Barrel bei Yukos bis zu USD 3,01 pro Barrel bei Surgutneftegaz und Tatneft'. Die meisten vertikal integrierten Erdölunternehmen in der Russischen Föderation sind so in der Lage, über transfer pricing ihre Steuerbelastung von den Einnahmen zu entkoppeln.

Den 1999 gesenkten Gewinnsteuersatz können Erdölunternehmen unter der Bedingung, daß die Unternehmen bestimmte Investitionsauflagen erfüllen, um bis zur Hälfte reduzieren (von 30% auf 15% des beststeuerbaren Gewinns). Diese Steuersenkung kann als ein Investitionskredit verstanden werden. Zu geringe Gewinne durch das transfer pricing erlauben den Förderunternehmen allerdings keine Investitionen und somit auch keine Investitionskredite.

Das transfer pricing schlägt sich somit negativ auf die Investitionen nieder. Die Regierung betrachtet das transfer pricing nicht nur aus diesem Grund argwöhnisch und will den Kampf gegen transfer pricing aufnehmen. Die Steuerbehörden wollen nun fixe Preise für interne Transfers von Erdöl in vertikal integrierten Erdölunternehmen festlegen. Diese internen Preise sollen an den Marktpreis gebunden werden. Es bleibt aber unklar, wie der offizielle Marktpreis bestimmt werden soll, so daß auch weiterhin Spielraum für Verhandlungen mit den Steuerbehörden bleibt. Die Duma sucht einen Mechanismus zur Setzung von Marktpreisen für Erdölprodukte und regionale Förder- und Transportpreise. So sollen transfer pricing verhindert und die Steuereinnahmen erhöht werden.⁶⁹

Bargaining

Weitere Steuerentlastungen sind durch bargaining auf regionaler und lokaler Ebene möglich. Häufig werden Steueraufschübe gewährt. So gelingt es Unternehmen wie Surgutneftegaz und Tatneft' von lokalen Behörden einen Nachlaß auf ihre Produktionssteuern von bis zu 50% zu erhalten. Ähnliches gilt auch für andere lokale Steuern.⁷⁰ Die administrativen Einheiten der Fördergebiete gewährten den Erdölunternehmen teilweise Steuervergünstigungen, um die Unternehmen für die Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur oder unprofitabler Förderstätten zu entschädigen und sie an die Region zu binden.

Nach Presseangaben plant die russische Regierung eine eingehende Untersuchung in die Beziehungen zwischen einigen Erdölgesellschaften und den regionalen Gouverneuren, in deren Gebiet die Unternehmen ansässig sind. Sibneft', ansässig im Omskaja Oblast', und Yukos, ansässig im Tomskaja Oblast', sollen ebenso untersucht werden wie einige Unternehmen im Tjumen'

⁶⁹ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 16-17, 19, 29, 31; Heinrich, Andreas / Pleines, Heiko: Finally Putting an End to Transfer Pricing in Russia? In: FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No. 29, 24 July 2001; Kolodina, Irina: Tax Officers Argue about Oil Workers. In: Rossijskaja Gazeta, 15.4.2000, http://www.rg.ru/english/business/04_15_1.htm; Prime-TASS News Wire, 21 November 2000, <http://www.securities.co.uk/>.

⁷⁰ Mazalov, Ivan / Bolshakova, Polina: Oil Sector Report. Troika Dialog: Moscow 2000 (Troika Dialog Research, March), pdf-Version, S. 16.

Oblast. Es scheint im Detail untersucht werden zu sollen, wie regionale Konzessionen die Steuerlast der Unternehmen gemildert haben.⁷¹

Die Regierung der Republik von Tatarstan beabsichtigt, eine Reihe von Steuervergünstigungen für die dort beheimatete Erdölgesellschaft Tatneft' für das Jahr 2001 abzuschaffen, angesichts der Tatsache, daß die regionalen Vergünstigungen gegen föderale Gesetzgebung verstoßen. Dadurch würde sich die Steuerlast von Tatneft' im Jahre 2001 um USD 65-70 Millionen erhöhen. Tatneft' erhielt beispielsweise Steuererleichterungen, um die Verluste bei der Belieferung heimischer Abnehmer zu kompensieren.⁷²

Unternehmerisches Fehlverhalten: Steuerhinterziehung und Nichtzahlung

Das prominenteste Beispiel für den Verdacht der Steuerhinterziehung ist der Erdölkonzern Lukoil. Die Steuerpolizei verdächtigt Lukoil, Steuern in Millionenhöhe durch fiktive Exportgeschäfte in den Jahren 1998 und 1999 hinterzogen zu haben. Durch fiktive Exportgeschäfte sollen sieben Tochtergesellschaften von Lukoil eine unrechtmäßige Rückerstattung der MWSt erhalten haben. Inländische Erdöltransporte wurden als Exporte deklariert. Für beide Arten der Lieferungen ist die MWSt zu entrichten, für Exporte wird diese allerdings erstattet. Die Untersuchungen gegen Lukoil standen im Zusammenhang mit generellen Untersuchungen von insgesamt 14 Erdölunternehmen, allesamt hoch verschuldet gegenüber dem Staatshaushalt.⁷³

Bei dem Versuch, die Steuerhinterziehung für Erdölunternehmen zu erschweren, kam das Finanzministerium in einer Studie über das Steuerverhalten der Unternehmen zwischen 1999 und der ersten Hälfte 2000 zu dem Ergebnis, daß Sibneft' deutlich weniger Steuern zahlt als andere russische Erdölunternehmen. So soll Sibneft' nur 50% der Steuersumme von Surgutneftegaz und Lukoil bzw. 25% der Summe von Rosneft' und Onako aufbringen. Presseorgane berichten gar nur von 12,5%. Nach Eingang des Berichts ordnete das Finanzministerium eine Untersuchung an. Sibneft' bestreitet Vorwürfe einer Steuerhinterziehung und teilte mit, daß das Unternehmen lediglich Vorteile aus der russischen Gesetzgebung gezogen habe, welche erlaubt, daß 50% der Gewinne von der Besteuerung ausgenommen sind, sofern das Kapital in Erdölprojekte reinvestiert wird.⁷⁴

Neben dem illegalen Mittel der Steuerhinterziehung gibt es für die Unternehmen auch noch vielfältige andere Möglichkeiten, sich den Steuerzahlungen zu entziehen oder diese abzumildern. Da auch staatliche Stellen Abnehmer von Erdölprodukten sind, können die gegenseitigen Schulden miteinander verrechnet werden. Die meisten der Erdölunternehmen versuchen ihre Steuerzahlungen durch Barterlieferungen abzugelten. Dies eröffnet aber wieder ein weites Feld für Verhandlungen und Vorteilsnahme, da sich der Wert von Sachlieferungen meist nur schwer exakt feststellen läßt. Die gravierendste semilegale Möglichkeit für den Staatshaushalt ist die Nichtzahlung, welche teilweise durch wirtschaftliche Illiquidität, teilweise aber auch durch eine bewußte Entscheidung der Unternehmensleitung zustande kommt. Bei Versäumnis des Steuertermins sind Geldstrafen fällig. Bei einigen Unternehmen übersteigen die Strafgebühren mittlerweile die Steuerforderungen bei weitem. Sind wirtschaftliche Gründe für die Nichtzahlung verantwortlich, wird versucht, die Steuerschulden zu restrukturieren. Bei einer solchen Restrukturierung einigen sich beide Seiten auf einen langfristigen Rückzahlungsplan.

Anfang 1998 zahlte Yukos RUR 1,3 Milliarden (USD 216 Millionen) an Steuerschulden seiner Tochterunternehmen Yuganskneftegaz und Samaraneftgaz an die Föderationsregierung. Dies

⁷¹ FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No. 33, 22 August 2000.

⁷² FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No. 45, 9 November 1999 und No. 36, 12 September 2000.

⁷³ Igorev, Aleksandr, Topol', Sergei, Sapozhnikov, Petr, Reznik, Irina: Prishli za Alekperovym, in: Kommersant-Daily, 12.7.2000, S. 1, 4; WPS - CIS Oil & Gas Report, 12.7.2000, <http://www.securities.co.uk/>; St. Petersburg Times, 14.7.2000, <http://www.securities.co.uk/>.

⁷⁴ RFE/RL Newsline, 28 July 2000; FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No. 30, 2 August 2000.

geschah durch Restrukturierungsmaßnahmen und die Ausgabe von Euro-Bonds im September 1997. Während sich die Steuerschulden auf USD 270 Millionen bzw. USD 60 Millionen beliefen, zahlte die Yukos besitzende Menatep-Bank aber insgesamt nur USD 216 Millionen für die Euro-Bonds. Die russischen Steuerbehörden erhielten somit nur 65 US-Cent pro US-Dollar durch die Steuerrückzahlung pro Bond-Ausgabe.⁷⁵ Dieser unfreiwillige Steuernachlaß von 35% mag als Beispiel dienen für die teilweise verzweifelte Bemühungen der russischen Steuerbehörden, die russische Erdölindustrie zu zwingen, ihren Steuerverpflichtungen nachzukommen bzw. überhaupt Zahlungen zu erhalten.

Tab. 8: Steuerschulden der Erdölindustrie und Schulden staatlicher Abnehmer gegenüber der Branche (in Mio. RUR)

	1995	1996	1997	1998	1999
Steuerschulden gegenüber dem Staatshaushalt	12.198	17.207	15.247	14.989	12.258
Schulden gegenüber außerbudgetären Fonds	2.632	9.412	8.109	12.198	9.138
Schulden staatlicher Abnehmer gegenüber Unternehmen der Erdölindustrie	1.671	1.459	921	959	993
<i>Saldo der Gesamtschulden</i>	<i>13.159</i>	<i>25.160</i>	<i>22.435</i>	<i>26.228</i>	<i>20.403</i>

Quelle: Goskomstat: Finansy v Rossii. Moskau 2000, S. 200-203.

Steuerausstände ziehen sich durch die gesamte Geschichte der russischen Erdölindustrie seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Das Jahr 1998 stellte allerdings einen entscheidenden Höhepunkt dar. Im Zuge der August-Krise 1998 kam es zu drastischen Einbrüchen bei den Steuerzahlungen. Zwar sind nur Zahlen für die gesamte Brennstoffindustrie (Erdöl-, Erdgas- und Kohleindustrie) bekannt, aber die gesamten Steuerzahlungen gingen laut Steuerministerium der Russischen Föderation von RUR 89,475 Milliarden 1997 auf RUR 60,286 Milliarden 1998 zurück.

Die Gesamtschulden der Erdölindustrie zum 1. August 1998 wuchsen auf RUR 3,569 Milliarden an. Größter Einzelschuldner war mit RUR 1,407 Milliarden Sidanko. Im September 1998 zahlten insgesamt nur vier Erdölunternehmen, Bashneft', Tatneft', KomiTEK und Varyeganneftegaz, ihre Steuern. Alle anderen Unternehmen scheinen größere Liquiditätsprobleme gehabt zu haben.⁷⁶ Obwohl die Zahlungen der Unternehmen im Laufe des Jahres 1998 wieder aufgenommen wurden, zahlten die 14 Unternehmen statt der erwarteten RUR 1,824 Milliarden nur RUR 1,243 Milliarden für den Monat November. Nur Sibneft', Slavneft' und Onako zahlten die volle Steuersumme, Slavneft' zahlte rund das Dreifache der erwarteten Summe. Allerdings wurden lediglich RUR 431,1 Millionen dieser Summe in bar überwiesen.⁷⁷ Regierung und Steuerbehörden unternahmen in der Folgezeit wiederholt Versuche die Zahlungsmoral der Erdölunternehmen zu verbessern und den Barteranteil zu senken. Vergeblich.

Tambovtsev weist in einer allgemeinen Untersuchung eine starke Relation zwischen der Höhe des Barteranteils eines Unternehmens am Umsatz und den Steuerausständen zum föderalen

⁷⁵ Whalen, Jeanne: Yukos Pays \$216M in Subsidiary Tax Debts, in: Moscow Times, February 26, 1998; Jamestown Foundation Monitor, 4 March 1998.

⁷⁶ Turkistan Newsletter, Volume 98-157, 12. September 1998; Russia Morning Comment (UFG), 29 September 1998. Yukos war von Steuerzahlungen befreit, da das Unternehmen zur Begleichung seiner Steuerschulden Erdölprodukte im Wert von RUR 450 Millionen zusätzlich lieferte. Auch gelang es Yukos, die Steuerschulden des Tochterunternehmens VNK in Höhe von RUR 220 Millionen zurückzuzahlen. NewsBase Russia Weekly 33, 8 August 1998.

⁷⁷ FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), 15 December 1998.

Haushalt nach. Dies gelte auch für lokale Haushalte, allerdings in abgeschwächter Form. Je höher der Barteranteil am Umsatz eines Unternehmens ist, desto höher seien auch die Steuerausstände. Westphal geht von einem hohen Barteranteil an den Umsätzen der Erdölunternehmen aus, für 1997 beziffert sie den Anteil auf 50-60% der Umsätze.⁷⁸

1998 hatten rund 70-80% der untersuchten Unternehmen Steuerausstände über eine unterschiedliche Zeitdauer angesammelt. Aber nur weniger als 40% aller Unternehmen hatten ernsthafte Schwierigkeiten mit den Steuerbehörden. Dieses auffällige Mißverhältnis erklärt sich aus der nachsichtigen und nachlässigen Politik der Steuerbehörden gegenüber Unternehmen, die über keinen ausreichenden Bargeldanteil zur Begleichung ihrer Steuerschuld verfügen. Tambovtsev stellt fest, daß Barter das Konfliktpotential zwischen Unternehmen und den Steuerbehörden erhöht und die Steuerdisziplin verringert.⁷⁹

Bezüglich des Verhaltens der Steuerbehörden kommt Tambovtsev zu dem Schluß, daß diese sich auf Unternehmen mit mittlerem Barteranteil von 30-40% des Umsatzes konzentrieren. Er stellt die Hypothese auf, den Steuerbehörden ginge es weniger um die Durchsetzung der Steuerdisziplin, als vielmehr um die Aufdeckung von einfach nachzuweisenden Steuervergehen. Er spricht hier von einem Wettbewerb zwischen den Steuerbehörden. Sie konzentrierten sich auf große Steuerzahler, mit Vorliebe auf Exporteure. Im Herbst 1999 wurde versucht, diese Vorgehensweise zu ändern.⁸⁰

Im Allgemeinen sieht Tambovtsev keine Verbindung zwischen dem Barteranteil und dem Mangel an Bargeld als Konfliktgrund mit den Steuerbehörden. Die Mischung aus Barter und Bargeldzahlungen stellt nach Tambovtsev das größte Risiko für einen Konflikt dar. Unternehmen mit einem hohen Barteranteil werden zu Steuerausständen "gezwungen", sofern sie nicht selbst Barterzahlungen provozieren, Unternehmen mit geringen Barteranteil entscheiden sich bewußt für Nichtzahlungen.⁸¹

Verhalten der Steuerbehörden

Auf regionaler Ebene erhalten die Erdölunternehmen Rückendeckung gegen Entscheidungen der Steuerbehörden, in diesem Fall der föderalen Steuerbehörden. So sollte während des Präsidentschaftswahlkampfes 1996 ein sibirisches Erdölunternehmen per Erlaß der "Regierungskommission gegen die Nichtzahlungskrise" seine Steuerschulden begleichen, was vom lokalen Gouverneur unterbunden wurde. In der Wahlkampfsituation, in der er sich befand, versagte Präsident Jelzin der Kommission die Unterstützung und untergrub damit ihre Autorität, was ihre weitere Arbeit unmöglich machte. Auch anderen Unternehmen wurde während der Wahlkampfperiode erlaubt, Steuerschulden anzuhäufen, um so Wählerstimmen anzuziehen.⁸²

⁷⁸ Tambovtsev, Vitaliy: Barter, Tax Avoidance and Tax Arrears. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 14), S. 1-2; Westphal, Kirsten: Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft? Baden-Baden 2000 (Nomos Universitätschriften Politik, Bd. 112), S. 171-172.

⁷⁹ Tambovtsev, Vitaliy: Barter, Tax Avoidance and Tax Arrears. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 14), S. 10.

⁸⁰ Tambovtsev, Vitaliy: Barter, Tax Avoidance and Tax Arrears. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 14), S. 10; siehe dazu auch Westphal, Kirsten: Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft? Baden-Baden 2000 (Nomos Universitätschriften Politik, Bd. 112), S. 170.

⁸¹ Tambovtsev, Vitaliy: Barter, Tax Avoidance and Tax Arrears. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 14), S. 11-12.

⁸² Huskey, Eugene: Presidential Power in Russia. Armonk, NY 1999 (The New Russian Political System), S. 137-138.

Durch den fiskalischer Föderalismus in der Russischen Föderation kommt es auch zu einer Konkurrenz zwischen den einzelnen administrativen Einheiten um regionale Steuereinnahmen.⁸³ So streben die regionalen russischen Gouverneure seit langem eine Regelung an, nach der die nationalen Holdinggesellschaften auch Steuern in die regionalen Budgets der Fördergebiete abführen. Die meisten Holdings im Erdölsektor sind in Moskau registriert und zahlen dort ihre nicht unerheblichen regionalen Steuern, während sich die Fördergebiete in Sibirien befinden. Nur wenige Holdings, wie z.B. Surgutneftegaz, zahlen Steuern in den Fördergebieten. Eine Registrierung in Moskau garantiert den Unternehmen neben möglicherweise günstigeren Tarifen eine finanzielle Unabhängigkeit von den regionalen Behörden.⁸⁴

Aber auch innerhalb der administrativen Einheiten besteht eine Konkurrenzsituation. Auch Gouverneure und Bürgermeister einer administrativen Einheit in der Russischen Föderation konkurrieren um Steuereinnahmen, da die Bürgermeister mit den in ihrer Stadt erbrachten Steuern nicht die regionale Verwaltungsebene mitfinanzieren wollen. So werden beispielsweise rund 92% der Steuereinnahmen der Region Omsk von der Gebietshauptstadt Omsk erbracht. Die Stadt erhält allerdings einen geringeren Anteil an Finanzmitteln von der Regionalverwaltung, weshalb die Stadt 1996 eine zweiprozentige Zusatzsteuer für Unternehmen einführte, was zur Abwanderung vieler Unternehmen geführt hat.⁸⁵

Um lokale Steuern in der Stadt Omsk zu umgehen, hat Sibneft' die Registrierung des Firmensitzes geändert. Die Steuern in der Stadt Omsk sind mit die höchsten in der Russischen Föderation. Viele dieser lokalen Steuern sind illegal und mußten in der Vergangenheit abgeschafft werden. Der Stadtsowjet erweist sich allerdings als sehr einfallsreich bei der Einführung neuer Steuern. So wurde 1996 eine Steuer für die Stadtreinigung in Höhe von 2% der Unternehmensumsätze eingeführt. Sibneft' und 18 andere Unternehmen haben gegen diese Steuer geklagt, ohne allerdings eine vorteilhaftere Entscheidung herbeiführen zu können. In den letzte zwei Jahren haben neben Sibneft' insgesamt 24 Unternehmen die Stadt Omsk verlassen und sich an anderen Orten der Region Omsk registrieren lassen.⁸⁶

Auch um die Raffinerie in Omsk entbrannte ein Streit. 1995 zahlte diese USD 14-16 Millionen monatlich an die Stadt. Danach wurde die Raffinerie auf Betreiben des Gouverneurs der Region von Sibneft' übernommen, welche wiederum von B. Berezovskij gekauft wurde. 1998 zahlte die Raffinerie aufgrund von internen Preissystemen (transfer pricing) nur noch USD 715.000 innerhalb der ersten sechs Monaten 1998 an die Stadtkasse. Der Gouverneur schenkte dieser Entwicklung angeblich wenig Beachtung, da er über seinen Sohn an den Exporterlösen von Sibneft' beteiligt sein soll.⁸⁷

Dem Gouverneur von Samara gelang es, Yukos zu überreden, die Tochtergesellschaft Yukos-RM (Raffinerie) von Moskau nach Samara zurück registrieren zu lassen. Neben der politischen Unterstützung für den Gouverneur führte diese Entwicklung dazu, daß die regionalen Steuer in den Haushalt von Samara fließen. Diese Maßnahme ist Teil einer großangelegten Zusammenarbeit zwischen Yukos und regionalen Behörden. Yukos wird ebenfalls die Produktionsmenge von Samaraneftegaz bei 8 Millionen Tonnen pro Jahr stabilisieren, wofür das Unternehmen Steuererleichterungen erhält. Auch sollen die RUR 230 Millionen Steuerschulden restrukturiert werden (zuzüglich Strafen = RUR 280 Millionen). Dieses Abkommen soll solange in Kraft

⁸³ Vgl. dazu Bell, Claudia: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation. Finanzwissenschaftliche Analyse der föderalen Neuordnung in einer Transformationsökonomie. Nomos: Baden-Baden, 1998 (Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Bd. 35).

⁸⁴ RIA Novosti 2 April 1998.

⁸⁵ EWI Russian Regional Report (internet edition), 5 November 1998.

⁸⁶ EWI Russian Regional Report (internet edition), 4 June 1998.

⁸⁷ EWI Russian Regional Report (internet edition), 5 November 1998.

bleiben, wie Yukos seinen Verpflichtungen nachkommt. 70% der Schulden sollen in bar zurückgezahlt werden.⁸⁸

Die Steuerkommission

Nach Beendigung des Wahlkampfes und seiner Wiederwahl im Jahre 1996 startete Präsident Jelzin eine Kampagne zur Stärkung der Finanzdisziplin. So wurde Anfang Oktober 1996 die „Temporäre Außerordentliche Kommission zur Verbesserung der Steuer- und Haushaltsdisziplin“ (VČK) ins Leben gerufen. Dies kam auf Druck des IWF zustande, der anfängliche gute Erfolg im Erdölsektor war allerdings nicht nachhaltig. Das Ziel der Kommission war es nicht nur, die Steuerausstände einzuziehen, sondern auch die Zahl der Empfänger von Steuerprivilegien zu vermindern und die Geldwäsche zu unterbinden. Die Kampagne der Kommission sah verschiedene Sanktionsmaßnahmen gegen Steuerschuldner vor, wie z.B. Inhaftierung und die Bankrottierung des Unternehmens. So wurden Konkursverfahren gegen 12 Unternehmen des Erdöl- und Erdgassektors eingeleitet.⁸⁹ Neun Unternehmen beglichen prompt ihre Steuerausstände. Tatneft' (407 Milliarden Rubel) und Purneftegaz (335 Milliarden Rubel) folgten wenig später. Nur die Raffinerie Krasnodarnefteorgsintex blieb ihre Steuern schuldig.⁹⁰

Einen weiteren Höhepunkt der Aktivitäten der Kommission stellte der Sommer 1998 dar, als sich die Finanzlage der Russischen Föderation im Zuge der Asien-Krise drastisch verschlechterte. So sollten die größten Steuerzahler des Landes zu mehr Zahlungsdisziplin angehalten werden.

Bei den von der Kommission untersuchten Fällen handelte es sich um sieben Unternehmen der Industrieimperien von Boris Berezovskij, Michajl Chodorkovskij und Vladimir Potanin. Handhabe hierfür lieferte das Konkursrecht. Bei den untersuchten Firmen handelte es sich um Varyeganneft' (RUR 88 Millionen), Varyeganneftegaz (RUR 185,8 Millionen), Chernogorneft' (RUR 37 Millionen) und Kondpetroleum (RUR 37 Millionen) - Tochtergesellschaften der von Vladimir Potanin geleiteten Sidanko; Tomskneft' (RUR 264 Millionen) und die Ačinsk Erdölraffinerie, beide zu Michajl Chodorkovskij's Eastern Oil (VНК) gehörend; und die Omsk Erdölraffinerie mit RUR 500 Millionen Steuerschulden, eine Tochtergesellschaft von Sibneft', kontrolliert von Berezovskij. Zusammen wiesen diese Unternehmen zum 1. Mai 1998 eine Steuerschuld von RUR 1,1 Milliarden auf. Die Kommission wurde vom russischen Präsidenten Jelzin angewiesen, hart durchzugreifen und keine Steuervergünstigungen zu gewähren. Während der Sitzung der Kommission stellte sich allerdings heraus, daß Tomskneft' bereits mit Zahlungen begonnen hat und die Unterlagen für die Ačinsk Raffinerie nicht vollständig vorliegen. Daher wurden Maßnahmen gegen VНК zurückgestellt. Den Erdölunternehmen Sidanko und Sibneft' wurde von der Kommission zur Auflage gemacht, bis zum 1. Juli 1998 mehr als RUR 700 Millionen an Steuerschulden ihrer Tochterunternehmen zu zahlen.⁹¹

Die russische Regierung kündigte an, denjenigen Erdölunternehmen den Zugang zum staatlichen Pipelinesystem und zu den Seehäfen zu verwehren, die ihre Steuerschulden nicht bis zum 1. Juli 1998 beglichen. 13 Unternehmen könnten von dieser Maßnahme betroffen sein, die Regierung unterzeichnete aber Einzelabkommen zur Steuerschuldenrückzahlung mit ihnen. Die

⁸⁸ EWI Russian Regional Report (internet edition) 24 June 1999; FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No. 6, 9 February 1999.

⁸⁹ Huskey, Eugene: Presidential Power in Russia. Armonk, NY 1999 (The New Russian Political System), S. 139, 142, 144; Troschke, Manuela: Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß. Eine ökonomische und politische Analyse. München 1999 (Transformationsökonomie Bd. 13), S. 99.

⁹⁰ Hofheinz, Paul: Can He Really Fill the Coffers? In: Russia Review, 18 November 1996, S. 18-19, hier S. 19; Larsen, Poul Funder: Tax Debtors Forced to Pony Up. In: Russia Review, 4 November 1996, S. 24.

⁹¹ Granik, Irina / Maljutin, Aleksandr: Zverstva VČK, in: Kommersant-Daily, June 6, 1998, S. 3; Energy & Politics No. 22, 8 July 1998; NewsBase Russia Weekly 25, 12 June 1998.

Erdölunternehmen haben scharf gegen diese Maßnahme protestiert und argumentierten, daß dies für manche Unternehmen einen Produktionsstop bedeuten könnte.⁹²

Einige Analysten betrachten die Maßnahmen der russischen Regierung, Erdölunternehmen zur Zahlungen ihrer Steuern zu bewegen, lediglich als öffentlichkeitswirksame Inszenierung, die vor allem den IWF beeindrucken sollte, von welchem sich die Russische Föderation einen Kredit in Höhe von USD 15 Milliarden erhoffte. Sowohl Erdölunternehmen als auch Analysten nahmen die Drohungen der Regierung nicht allzu ernst. Zwar sollten auch Bashneft', TNK, Tatneft' und Onako der Zugang zum Exportpipelinesnetz verwehrt werden, aber der staatliche Pipelinebetreiber Transneft' hat zum Stichtag keine Order der Regierung erhalten. Der Drohung der Zugangsbeschränkung zu den Exportpipelines wurde durch die Lobbytätigkeit der Erdölindustrie die Schärfe genommen, da davon per Regierungserlaß vom 15.6.1998 all diejenigen Unternehmen ausgenommen sind, die ihre Exporterlöse zur Bedienung von Auslandskrediten benötigen. Das umfaßt praktisch alle großen Erdölunternehmen in Rußland. Diese Ausnahmeregelung führt das gesamte Druckmittel ad absurdum.⁹³

Statt sich des Instruments der Zugangsbeschränkungen zu den Exportpipelines zu bedienen, begannen die Steuerbehörden Vermögenswerte (Gebäude, Fahrzeuge, Wohnungen von Managern) von drei Erdölunternehmen, Sidanko, Onako, VNK sowie ihren Tochterunternehmen, zu beschlagnahmen und Bankkonten einzufrieren. Auch wurde beschlossen, ein Konkursverfahren gegen Onako einzuleiten.⁹⁴ Die Schulden von Sidanko belaufen sich auf RUR 737,8 Millionen (USD 119 Millionen), die von Onako auf RUR 214,5 Millionen. Das Unternehmen Sidanko gab allerdings bekannt, das keine Beschlagnahmen stattgefunden hätten. Analysten kritisierten das Abrücken von der Zugangsbeschränkung und führten an, daß bei Onako und VNK der russische Staat Großaktionär ist. Aber auch das Druckmittel der Zugangsbeschränkungen hat seine Nachteile, da über die Exporte die Steuerzahlungen finanziert werden könnten. Exportkürzungen machen Steuerzahlungen unwahrscheinlicher.⁹⁵

Mitte August 1998 bezeichnete das russische Energieministerium die meisten Erdölunternehmen des Landes als gute Steuerzahler, die ihre Fristen einhielten. Für August 1998 würde keinem Unternehmen der Zugang zum Pipelinesnetz verwehrt werden. VNK, Onako, Sidanko und Slavneft' seien die einzigen Unternehmen, die ihren Verpflichtungen seit Einführung der Zugangsverweigerung kontinuierlich nicht nachgekommen wären. Allerdings würde keinem Unternehmen automatisch der Zugang gesperrt. Vielmehr revidierte die Regierung im Juli ihre harte Haltung und gewährte Bashneft' und Tatneft' den Zugang gegen die Versicherung, daß die Unternehmen ihre Schulden innerhalb weniger Tage begleichen würden.⁹⁶

Yukos hat VNK, an dem es Mehrheitsaktionär ist, den Zugang zum Pipelinesnetz durch die Übernahme der Verpflichtung erhalten. Sidanko hat Maßnahmen zur Schuldentrückzahlung ergriffen. Slavneft' behält seinen Zugang, da alle Exporteinnahmen zur Rückzahlung von Krediten verwandt werden. Auch erhofft sich die Regierung durch die Einsetzung des neuen Managements eine Verbesserung der Steuermoral bei Slavneft'. Onako schloß ein nicht näher bezeichnetes Abkommen mit der Regierung, welches das Unternehmen vor einer Sperrung des Pipelinezugangs bewahrte.

Lukoil, Sibneft', TNK, Yukos und verschiedene Erdölunternehmen in Baškortostan verständigten sich zudem mit der Regierung auf die Belieferung der Landwirtschaft und der nordsibirischen

⁹² RFE/RL Newslines, 25 June 1998.

⁹³ Moscow Times, July 11, 1998; Jeanne Whalen: 5 Oil Firms Warned on Tax Debts, in: Moscow Times, July 2, 1998.

⁹⁴ Huskey, Eugene: Presidential Power in Russia. Armonk, NY 1999 (The New Russian Political System), S. 148; NewsBase Russia Weekly 33, 8 August 1998.

⁹⁵ Whalen, Jeanne: Tax Chief Orders Assets Seized at 3 Oil Giants, in: Moscow Times, August 7, 1998.

⁹⁶ Energy & Politics, No. 24, 16 July 1998.

schen Regionen mit Erdölprodukten. Die Maßnahmen der Regierung hätten die Steuerschulden der Unternehmen zwar gedämpft, die Ausstände aber nicht völlig beseitigen können. Auch die staatlichen Schulden bei den Energieversorgern seien angestiegen.⁹⁷

Danach hörte man nur noch wenig von der Kommission und auch die Schwierigkeiten mit den Steuerausständen hielten an. Dies, obwohl die Drohung der Zugangsbeschränkung zu den Exportpipelines weiterhin angewandt wird.

Zahlen für tatsächliche Kürzungen des Exportvolumens von Steuerschuldnern liegen nur für das zweite Quartal 1999 vor.⁹⁸ Es kann daher wohl davon ausgegangen werden, daß solche Beschränkungen des Zugangs zu Exportpipelines stattgefunden haben, quantitative Aussagen sind allerdings nicht möglich.

Tabelle 9: Exportquoten (export schedule) für das zweite Quartal 1999 (in 1.000 Tonnen)

	(1) Haupt- quote	(2) Zusatz- quote	(3) Gesamt- quote	(4) Export- kürzung	Umfang von (4) in % von (3)
Rosneft'	971	231	1.202	93	7,7%
Lukoil	3.587	500	3.990	236	5,9%
Surgutneftegaz	2.309	-10	2.299	100	4,3%
Yukos	2.812	100	2.912	173	5,9%
Sidanko	585	0	585	32	5,5%
Slavneft'	749	145	894	51	5,7%
TNK	1.206	160	1.366	62	4,5%
Sibneft'	1.044	0	1.044	53	5,1%
Onaco	522	-237	275	11	4,0%
Tatneft'	1.505	-306	1.102	61	5,5%
Bashneft'	774	0	774	41	5,3%
KomiTEK	230	234	464	34	7,3%
Grozneft'	14	0	14	1	7,1%
Ingushneftegazprom	33	0	33	3	9,1%
Andere	3.887	234	4.325	249	5,8%
<i>Gesamt</i>	<i>20.228</i>	<i>1.051</i>	<i>21.279</i>	<i>1.200</i>	<i>5,6%</i>

Quelle: Dracheva, Marina: Russian Producers Rattled as Moscow Reins in Exports, in: Oil Market Intelligence, 24 May 1999.

Gemäß der Ergänzung zum Artikel "Über die Extraktion von mineralischen Rohstoffen" des Steuergesetzbuches ist es der russischen Regierung seit dem Sommer 2001 verboten, Erdölunternehmen den Zugang zu Exportpipelines aufgrund von Steuerschulden bzw. -ausständen zu verwehren. Auch ist es verboten, zusätzliche Exportquoten per Auktion zu verkaufen.⁹⁹

⁹⁷ Energy & Politics, No. 28, 26 August 1998.

⁹⁸ Dracheva, Marina: Russian Producers Rattled as Moscow Reins in Exports, in: Oil Market Intelligence, 24 May 1999.

⁹⁹ FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No. 30, 31 July 2001.

Einige Unternehmen bestritten 1999, Steuerschulden zu haben. Sibneft' und Bashneft' wiesen Dokumente vor, die belegen, daß die Unternehmen ihre Steuern zum 1. Oktober bezahlt haben.¹⁰⁰ So kann nicht ausgeschlossen werden, daß einige Schulden von Erdölunternehmen von dem unvollkommenen russischen Banksystem herrühren und Zahlungen von den Banken bewußt zurückgehalten werden. Es kann aber auch um eine Verzögerungstaktik einiger Unternehmen handeln. Im Dezember 1998 waren die Unternehmen Lukoil, VNK und Yukos nicht in der Lage, fristgerecht Dokumente als Beweis für ihre Steuerzahlungen im vorangegangenen Monat vorzulegen.¹⁰¹

Nach Angaben des Steuerministeriums schulden Erdölunternehmen dem Staatshaushalt Anfang 2000 rund RUR 5,4 Milliarden, Surgutneftegaz allein RUR 2,7 Milliarden, Yukos RUR 1,8 Milliarden. Beide Unternehmen bestreiten dies und haben bereits drei Gerichtsprozesse diesbezüglich gewonnen. Die Fälle sind nun beim Higher Arbitration Court anhängig.¹⁰² Auch hier sind die tatsächlichen Gegebenheiten nicht zu ermitteln.

Bezüglich der Arbeit der Steuerbehörden gehen Experten davon aus, daß die Steuerbehörden den Weg des geringsten Widerstandes gehen und sich nur an solche Schuldner halten, die einfach zur Zahlung zu bewegen sind. Tambovtsev stellt die Hypothese auf, den Steuerbehörden ginge es weniger um die Durchsetzung der Steuerdisziplin, als vielmehr um die Aufdeckung von einfach nachzuweisenden Steuervergehen. Er spricht hier von einem Wettbewerb zwischen den Steuerbehörden. Sie konzentrierten sich auf große Steuerzahler, mit Vorliebe auf Exporteure. Im Herbst 1999 wurde versucht, diese Vorgehensweise zu ändern.¹⁰³

So wurden im Juli 1999 einige wichtigen Änderungen zu Teil 1 des Steuergesetzes verabschiedet, um die Macht der Steuerbehörden zu stärken, indem die Steuerbehörden ohne gerichtliche Verfügung Bankkonten von Steuerschuldnern pfänden können. Es wurden juristische Maßnahmen gegen Steuerbeamte eingeführt, die die Weiterleitung erhobener Steuern verzögerten. Obergrenzen für mögliche Säumniszinsen wurden abgeschafft und die Strafen für das verspätete Einreichen von Steuererklärungen und für überfällige Steuerzahlungen wurden erhöht. Weiterhin besteht aber die Notwendigkeit, die Organisation der russischen Steuerbehörden zu verbessern, nicht zuletzt um die Steuerüberwachung und -eintreibung zu erhöhen.¹⁰⁴

Staatliches Fehlverhalten: Rent-seeking

In der bis 1999/2000 gültigen Steuergesetzgebung waren die Verfahren im Falle von Steuervergehen oder generelle Sanktionsregelungen praktisch nicht vorhanden. Die Bestimmungen wurden von den Steuerbehörden und den zuständigen Gerichten nach und nach entwickelt.¹⁰⁵ Die Lösung von Steuerstreitigkeiten oblag den Steuerbehörden. Steuerzahler, deren Rechte verletzt wurden, konnten sich an die übergeordneten Steuerbehörden wenden. Die Praxis zeigte aber, daß dieses Verfahren die Rechte des Steuerzahlers nicht vollkommen schützte, da die Steuerbehörden zum Teil parteiisch waren. Die Erdölunternehmen beklagen, daß Akzisen nicht wie gesetzlich vorgesehen an die individuellen Förderbedingungen gekoppelt worden seien, sondern dem Willen der Behörden unterlagen. Auch wurden Zahlungen entgegen den gesetzlichen Be-

¹⁰⁰ Nefte Compass, 25 November 1999.

¹⁰¹ FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), No.50, 8 December 1998.

¹⁰² FSU Energy Digest (NewsBase), 6 March 2000

¹⁰³ Tambovtsev, Vitaliy: Barter, Tax Avoidance and Tax Arrears. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 14), S. 10; Hofheinz, Paul: Can He Really Fill the Coffers? In: Russia Review, 18 November 1996, S. 18-19, hier S. 19; Westphal, Kirsten: Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft? Baden-Baden 2000 (Nomos Universitätsschriften Politik, Bd. 112), S. 171.

¹⁰⁴ IMF: Russian Federation: Recent Economic Developments. Washington DC. 1999 (IMF Staff Country Report No. 99/100), pdf-Version, S. 61.

¹⁰⁵ Zaharova, Raisa Fedotovna: Tax Law of the Russian Federation. In: Tolonen, Juha / Toporin, Boris (Hrsg.): Legal Foundation in Russian Economy. Helsinki 2000 (Kikimora Publications, Series B: 14), S. 123-164, hier S. 158.

stimmungen bereits vor der Realisierung der Ware fällig (Steuerkredit). Zudem wurden Steuererhöhungen auch rückwirkend eingeführt, wodurch den Unternehmen große Verluste entstanden seien, da sie Lieferverträge auf Grundlage der alten Steuersätze abgeschlossen hätten.¹⁰⁶

Diese rechtlichen Lücken ließen Raum für staatliche Vorteilsnahme (rent-seeking). Zaostrovstsev betrachtet rent extraction als eine vorsätzliche Politik staatlicher Stellen zur Kreierung persönlichen Wohlstands für eine gesellschaftliche Führungsschicht auf Kosten der Privatwirtschaft. Es kommt zu der direkten Konfiszierung privater Renten, wobei die Regierungsakteure einen kurzen Zeithorizont aufweisen, was auch und gerade bei den regionalen Eliten zu Tage tritt. Zaostrovstsev bezeichnet den Staat als einen Räuber. Dies sei in der Russischen Föderation kein zufälliges Phänomen, vielmehr sei das Land eine entwickelte „rent-seeking society“. Die massive Begünstigung einzelner Gruppen durch Autoritäten sowie auch der illegale Transfer von Haushaltsmitteln sei an der Tagesordnung.¹⁰⁷

In seiner Theorie von rent-seeking geht Zaostrovstsev nicht vom Staat bzw. Politiker als passivem Empfänger von Zuwendungen oder als Opfer aus, sondern er betrachtet Politiker vielmehr als aktive Erpresser von Renten. Zuwendungen werden von Unternehmen nicht für zukünftige Gefälligkeiten oder die Verbesserung der Position vergeben, sondern um die gegenwärtige Position zu halten und schädliches Handeln der Regierung vom Unternehmen abzuwenden. Eine unvorteilhafte Gesetzgebung, auf die die Politiker Einfluß haben, dient dabei als Druckmittel auf die Unternehmen. Diese versuchen sich das Wohlbefinden durch Geldzuwendungen, Hilfe im Wahlkampf, die Anstellung von Verwandten des Politikers oder durch die Garantie einer Anstellung für den Politiker selbst nach Ende seiner politischen Karriere zu erkaufen. Die Politiker kreieren somit keine Renten für andere, sondern konsumieren privat erwirtschaftete Renten der Unternehmen.¹⁰⁸

Als Beispiel für seine These führt Zaostrovstsev die Wiedereinführung der Exportzölle für Rohöl an. Die Drohung mit einer Lageverschlechterung für die Erdölindustrie rief die Lobbyisten auf den Plan, die allerdings schon für ein Treffen mit den Verantwortlichen Geldzahlungen zu leisten hatten. Es sollten künstliche Barrieren errichtet werden, um zu verhindern, daß reiche Unternehmen Gewinne machen. Die Bekanntgabe der Pläne für die Wiedereinführung der Exportzölle führten bereits zu Zahlungen an Regierungsoffizielle. Die eigentlichen Beratungen über dieses Thema setzten 1999 ein. Im Januar 1999 wurden die Zollsätze an die Weltmarktpreise gebunden, diese Bindung war ein Kompromiß zwischen beiden Parteien. Gemäß der Zollsatztafel stiegen im Mai die Zölle von EUR 2,5 auf EUR 5 pro Tonne. Im August 1999 kam es zu einem erneuten Anstieg auf EUR 10 pro Tonne und gleichzeitig zu einer Anhebung der Zölle für Erdölprodukte. Nach Expertenschätzungen erbringt ein Zollsatz von EUR 10 pro Tonne dem russischen Staatshaushalt zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund EUR 8 Milliarden. Die Hälfte dieser Summe sollte zur Bedienung der Auslandsschulden genutzt werden. Im Gegenzug durften die Erdölunternehmen das Abkommen über fixe Inlandspreise für Erdöl aufkündigen, da es fixe Steuern vorsah. Daraufhin kam es zu einem drastischen Anstieg der Inlandspreise. Durch den Energieverbrauch staatlicher Stellen entstand dem Staatshaushalt zusätzliche Ausgaben von gut EUR 11 Milliarden. „Probably these actions were aimed at provoking a lobbyist campaign

¹⁰⁶ Zaharova, Raisa Fedotovna: Tax Law of the Russian Federation. In: Tolonen, Juha / Topornin, Boris (Hrsg.): Legal Foundation in Russian Economy. Helsinki 2000 (Kikimora Publications, Series B: 14), S. 123-164, hier S. 160; Troschke, Manuela: Die Energiewirtschaft Rußlands im Transformationsprozeß. Eine ökonomische und politische Analyse. München 1999 (Transformationsökonomie Bd. 13), S. 94-95; vwd Rußland, 13.8.1996, S. 2.

¹⁰⁷ Zaostrovstsev, Andrei: Rent Extraction in a Rent-Seeking Society. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 10), S. 1, 3.

¹⁰⁸ Zaostrovstsev, Andrei: Rent Extraction in a Rent-Seeking Society. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 10), S. 4.

by suppliers of oil and oil products”. In weiteren Verhandlungen wurden die Exportzölle auf EUR 7,50 pro Tonne gesenkt.¹⁰⁹

Resümee: Viele Köche verderben den Brei

Der Zusammenbruch der Sowjetunion machte eine Reform des bestehenden Steuersystems unumgänglich. Diese Reform geschah allerdings überhastet und ohne die nötige Erfahrung bei den Verantwortlichen. Hinzu kam die Tatsache, daß sich die Russische Föderation in einem fortschreitenden Transformationsprozeß befand und noch befindet, der in der Steuergesetzgebung immer wieder neu berücksichtigt werden mußte. Diese Gegebenheiten führten zu einer äußerst komplexen, unübersichtlichen und sich teilweise widersprechenden Gesetzgebung mit sich überschneidenden Zuständigkeiten und Kompetenzen auf föderaler und regionaler Ebene.

Neben den Erfordernissen des Transformationsprozesses mußte der Gesetzgeber aber auch auf die sich entwickelnden Muster der Steuerumgehung und -hinterziehung reagieren und immer neue Korrekturen am Steuergesetzbuch vornehmen. Diese Korrekturen waren allerdings meist punktuell ausgerichtet und von der Notwendigkeit getrieben, Haushaltslöcher zu stopfen oder die kritische Lage einzelner Wirtschaftsbranchen zu beheben. Zudem wurden durch vielfältige Vergünstigungen und Ausnahmeregelungen Verzerrungen des Steuersystems hervorgerufen.

Die Forderung internationaler Förderorganisationen wie des IWF sind daher eindeutig: Klärung und Festlegung der Zuständigkeiten, deutliche Reduzierung der Ausnahmeregelungen, Vereinfachung des Steuersystems, Verbesserung der Zahlungsdurchsetzung. Solchen Empfehlungen einer vereinfachten, eindeutigen Regelung mit geringeren Steuersätzen, die dann auch konsequent eingetrieben werden, ist nichts hinzuzufügen. Damit soll nicht der Argumentation einer Überbesteuerung der russischen Erdölindustrie das Wort geredet werden. Wie mehrere Untersuchungen nachgewiesen haben, ist der Erdölsektor zwar eine der tragenden Säulen der russischen Staatsfinanzen, aber von einer zu hohen Besteuerung kann im Allgemeinen nicht gesprochen werden, zumal wenn man die vielfältigen Ausnahmeregelungen und das enorme Bargaining-Potential des Sektors in Rechnung stellt. Eine vereinfachte Besteuerung mit reduzierten Tarifen könnte allerdings auch die Akzeptanz von Steuerzahlungen bei den Unternehmen erhöhen.

Zur Verwirklichung solcher Empfehlungen bedarf es allerdings eines gründlichen Umdenkens auf beiden Seiten, einer Änderung der herrschenden Wirtschaftskultur in der Russischen Föderation. Beide Seiten, der Staat in all seinen administrativen Unterteilungen und die Unternehmen des Erdölsektors müssen sich auf Werte wie Verlässlichkeit und Verantwortung verständigen und strukturelle Probleme beseitigen, die rent-seeking ermöglichen und begünstigen.

Bisher ist das Verhältnis beider Seiten nicht von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Es läßt sich vielmehr als ein ständiger Kampf um – nicht selten auch persönliche – Vorteile beschreiben. Der russische Erdölsektor instrumentalisiert in diesem Kampf politische Entscheidungsträger ebenso, wie politische Entscheidungsträger Erdölunternehmen für die Verwirklichung ihrer politischen Ziele instrumentalisieren. Aus diesem Grund sind steuerpolitische Entscheidungen oftmals weniger von wirtschaftspolitischem Kalkül bestimmt, als vielmehr von den Rivalitäten zwischen Regierung und Duma, Föderationsregierung und den Regionen oder einzelnen Politikern im Kampf um politischen Einfluß.

¹⁰⁹ Zaostrovstev, Andrei: Rent Extraction in a Rent-Seeking Society. St. Petersburg 2000 (SPIDER Working Paper Series, No. 10), S. 9-10, Zitat S. 10.

Heiko Pleines

Die Besteuerung der russischen Erdgasindustrie

Fast die gesamte russische Erdgaswirtschaft ist in dem Monopolunternehmen Gazprom organisiert. Pläne zur Schaffung Gazproms als Staatskonzern wurden bereits im Zuge der Wirtschaftsreformen unter Gorbatschow im Jahre 1989 entworfen. Dem ersten stellvertretenden Minister im neuen Öl- und Gasministerium, Viktor Černomyrdin, gelang es, diese Pläne innerhalb weniger Wochen umzusetzen. Im Ministerium verblieb nur eine kleine Abteilung zur Oberaufsicht. Die Mehrheit der Angestellten wechselte in den neuen Staatskonzern Gazprom.

Im November 1992 legte ein Präsidialdekret einen Privatisierungsplan und die vorgesehene Eigentumsstruktur von Gazprom fest. 40% sollten für die föderale Regierung, 35% für die Ausgabe an die Bevölkerung in den gasproduzierenden Regionen, 15% für die Beschäftigten und 10% für Gazprom selbst reserviert werden. Am 18. Februar 1993 wurde der Staatskonzern dann in die Russische Aktiengesellschaft Gazprom (RAO Gazprom) umgewandelt. Die derzeitige Eigentümerstruktur Gazproms stellt sich wie folgt dar:¹ Knapp 49% werden von natürlichen und juristischen Personen im Streubesitz gehalten.² Der russische Staat besitzt einen Anteil von 38,4% an Gazprom. 8% gehören weiterhin Gazprom selber und 5% werden von der deutschen Firma Ruhrgas gehalten.³

Als Nachfolger des sowjetischen Gasministeriums auf dem Territorium der Russischen Föderation erhielt Gazprom nicht nur die Verantwortung für alle Strukturen, die direkt mit der Gasproduktion und -versorgung in Verbindung standen, sondern übernahm auch weitere Betriebe, wie Bauunternehmen, Maschinenproduzenten sowie landwirtschaftliche Betriebe und Konsumgüterproduzenten für die Versorgung der Konzernmitarbeiter und ihrer Familien. Zusätzlich wurden der sowjetische Gasexporteur, Sojuszgaseksport, und der sowjetische Importeur von Material und technischer Ausrüstung für die Gasindustrie, Zarubežgaz, in den Konzern eingegliedert.⁴ Gleichzeitig wurden die strategische Finanzplanung, die Finanzierung der operativen Geschäfte und die Entscheidungsgewalt über die Verteilung der Profite in der Konzernführung zentralisiert.⁵

Im Ergebnis verfügt Gazprom derzeit in Rußland über ein Monopol in den Bereichen Produktion, Transport und Export von Erdgas.⁶ Dadurch, daß die russische Gasindustrie anders als z.B. die Ölindustrie des Landes nicht in mehrere Unternehmen aufgeteilt worden ist, entstand mit Gazprom der weltweit größte Gasproduzent und Gasversorger, der für etwa ein Viertel der weltweiten Gasproduktion verantwortlich ist. Gazproms Tochterunternehmen Gazeksport ist der weltweit größte Gasexporteur und der wichtigste Gaslieferant Europas mit einem Marktanteil von über 20% in Westeuropa und über 50% in Osteuropa (außerhalb der GUS).

¹ Stand: Juni 2001.

² Davon stammen 15% aus der Ausgabe von Belegschaftsaktien und 35% aus der Voucherprivatisierung. Größere Aktienpakete sollen Tochterunternehmen von Gazprom (7%), Stroitransgaz (5%) und der Oneksimbank (4%) gehören.

³ Davon gehören 3,5% direkt der Ruhrgas AG, weitere 1,5% werden von einem joint venture mit einem Gazprom-Tochterunternehmen gehalten.

⁴ Gazprom übernahm damit auch alle sowjetischen Lieferverträge mit ausländischen Partnern.

⁵ Zur Schaffung Gazproms vgl. V. A. Krjukov: *Institucional'naja struktura neftegazovogo sektora*. Novosibirsk: IEiOPP 1998, S. 217-227; V. Kryukov, A. Moe: *The new Russian corporatism? A case study of Gazprom*. London 1996, S. 7-9.

⁶ Explorationen hingegen werden nicht nur von Gazprom, sondern auch vom Geologieministerium durchgeführt.

Tabelle 1: Erdgasproduktion und –export 1993-2000 (in Mrd. m³)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasproduktion: Rußland	617,7	606,8	594,7	600,2	569,3	591,0	590,7	584,2
Davon Gazprom	577,7	570,7	559,5	564,7	533,8	553,7	545,6	523,1
Gazproms Exporte	179,4	184,3	190,6	195,8	188,9	172,9	174,0	k.A.

Quelle: Andreas Heinrich: Large Corporations as National and Global Players: The Case of Gazprom, in: Klaus Segbers (Hrsg.): Explaining Post-Soviet Patchworks, Volume 1: Actors and Sectors in Russia between Accommodation and Resistance, Aldershot 2001, S. 97-116, hier: S. 99.

Als Nachfolger des sowjetischen Gasministeriums besitzt der Konzern enge Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern. Eine ganze Reihe führender Politiker hat vor oder nach der politischen Laufbahn eine Position in der Konzernleitung von Gazprom übernommen. Die wichtigsten sind: Viktor Černomyrdin (Ministerpräsident 1993-1998), Sergej Dubinin (Leiter der Zentralbank 1995-1998), Viktor Iljušin (Leiter des Beraterdienstes in der Präsidentialverwaltung 1992-1996, stellvertretender Ministerpräsident 1996-1997), Alfred Koch (Leiter des Komitees für Staatsbesitz 1996-1997), Petr Rodionov (Energieminister 1996-1997).

Gazprom gehört, wie noch einige andere Rohstoffproduzenten, zu den wenigen russischen Unternehmen, die unter den wirtschaftlichen Bedingungen der 1990er Jahre im Prinzip profitabel arbeiten konnten. Dabei stellte der Export die attraktivste Absatzmöglichkeit dar. Zum einen ist die zahlungskräftige heimische Nachfrage begrenzt und die Preise auf dem Binnenmarkt sind aufgrund der staatlichen Regulierung deutlich niedriger als die Exportpreise. Zum anderen ist Gazprom, im Gegensatz zu den anderen großen russischen Rohstoffproduzenten, nicht einmal auf die staatliche Exportinfrastruktur⁷ angewiesen, da das Tochterunternehmen Gazeksport das gesamte russische Gaspipelinennetz selbst besitzt. Da staatliche Auflagen und Steuerforderungen die Rentabilität verringern, ist der Wunsch, unabhängig vom Staat zu operieren, stark ausgeprägt.

Der russische Staat hingegen benötigt Gazprom als Steuerzahler und Devisenquelle sowie als Garanten der Energieversorgung. Aufgrund der Ressourcenausstattung und der starken Lobby, die Gazprom vor allem bei der Regierung aber auch im Parlament besitzt, ist die Durchsetzung staatlicher Interessen gegenüber dem Gasgiganten erschwert. Trotzdem haben verschiedene Regierungsmitglieder unterschiedliche Methoden entwickelt, um Druck auszuüben. Drei Ansätze sind von besonderer Bedeutung:

(1) Im Rahmen der Wettbewerbspolitik kann der Staat versuchen, die Monopolstellung des Konzerns zu beenden, indem einzelne Unternehmensteile aus dem Konzern herausgelöst werden. Die Monopolstellung Gazproms ist in der russischen Diskussion als "natürlich" charakterisiert worden. Der Begriff "natürliches Monopol" beschreibt in der Wirtschaftswissenschaft einen Fall, in dem Wettbewerb als unmöglich oder aus Effizienzgründen als nicht wünschenswert gilt.⁸ Angewandt auf Gazprom impliziert der Begriff, daß ein Gigant von den Ausmaßen Gazproms am besten in der Lage ist, die in der russischen Gasindustrie erforderlichen Investitionen zu finanzieren und durchzuführen. Durch diese Begriffsprägung wurde die Reform der Monopolstellung Gazproms als wettbewerbspolitisch nicht wünschenswert dargestellt, wodurch die Reformpolitiker und nicht etwa Gazprom unter Rechtfertigungsdruck gestellt wurden. Das Konzept des "natürlichen Monopols" ist jedoch fragwürdig. Im russischen Fall zeigt bereits die Öl-

⁷ Entweder die staatliche Eisenbahngesellschaft oder das staatliche Ölpipelinennetz.

⁸ Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die durchschnittlichen Produktionskosten mit steigender Produktion permanent sinken, so daß der Anbieter mit der größten Produktion die niedrigsten durchschnittlichen Produktionskosten hat und konkurrierende Anbieter vom Markt verdrängen kann.

industrie, daß auch mehrere Firmen nebeneinander operieren können und die Vereinigung von Produktion und Transport in einem Unternehmen keinesfalls zwingend ist. Vor allem 1992/93, 1997 und dann erneut ab 2001 versuchten russische Reformpolitiker diese Sichtweise in Politik umzusetzen.⁹

(2) Als mit Abstand größter Aktionär kann der Staat Einfluß auf die Unternehmensführung nehmen. Obwohl der Staat der einzige wirkliche Großaktionär von Gazprom ist, gelang es dem Management doch bis zum Frühjahr 2001, die Verfügungs- und Kontrollrechte in den eigenen Händen zu halten. Dies war möglich, da die Regierung 1992 einen Unternehmensanteil von 35% zur treuhänderischen Verwaltung an den damaligen Vorsitzenden der Konzernsleitung, Rem Vjachirev, übergab. Das Management wurde damit zur stärksten Kraft im Direktorenrat, dem höchsten Entscheidungsgremium von Gazprom. 1993 wurde der Treuhandvertrag von Regierungsangehörigen „verlegt“. Die führende Rolle des Managements wurde zusätzlich durch umfassende Handelsbeschränkungen für signifikante Aktienkäufe zementiert, da so der Einstieg neuer Großaktionäre, die einen Sitz im Direktorenrat beanspruchen könnten, verhindert wurde. Erst als im Mai 2001 der Vertrag Vjachirevs auslief und der stellvertretende Energieminister Aleksandr Miller zum Leiter des Managements ernannt wurde, begann der Staat direkten Einfluß auf die Unternehmensführung zu nehmen.

(3) Der Staat kann auch seine Steuer- und Preisregulierungspolitik gegenüber Gazprom als Druckmittel benutzen. Zum einen kann er die gesetzlich vorgeschriebene Steuerlast verändern, zum anderen kann er Steuerschulden akzeptieren, informelle Vergünstigungen gewähren oder statt dessen auf eine sofortige Begleichung ausstehender Steuerschulden drängen. Insbesondere Razzien der Steuerpolizei und das Einfrieren von Unternehmenskonten sind dabei als offene Druckmittel eingesetzt worden. Ebenso kann der Staat durch seine Regulierung der Gaspreise auf dem Binnenmarkt die Rentabilität des Unternehmens direkt beeinflussen.

Die Frage der Besteuerung Gazproms ist dementsprechend Bestandteil der übergreifenden Frage der staatlichen Regulierung der russischen Erdgaswirtschaft. Im folgenden soll als erstes die gesetzlich vorgesehene Besteuerung Gazproms dargestellt werden. Anschließend wird anhand verschiedener Kriterien erörtert, inwieweit sich die daraus resultierende Steuerlast als angemessen charakterisieren läßt. Es folgt eine Analyse des tatsächlichen Steuerverhaltens Gazproms, wobei der Schwerpunkt auf der Auseinandersetzung zwischen Unternehmen und Staat um die tatsächliche Höhe der Steuerzahlungen des Unternehmens liegt. Abschließend wird die Diskussion um die Besteuerung Gazproms in den Kontext der allgemeinen Beziehungen zwischen Staat und Unternehmen eingeordnet.

Die gesetzlich vorgesehene Besteuerung der Erdgaswirtschaft

Direkt nach seiner Gründung in der späten Gorbačev-Periode war Gazprom zunächst praktisch von allen Steuerverpflichtungen befreit. Dies begann sich Mitte 1992 zu ändern, als eine Vielzahl von Steuer- und Abgabeverpflichtungen auf föderaler, regionaler und lokaler Ebene eingeführt wurde. Insgesamt existierten seit 1993 und bis zur Steuerreform 2000 für Gazprom elf gesetzlich vorgeschriebene föderale Steuern. Regionale und lokale Behörden konnten zusätzlich eine ganze Reihe von Steuern und Abgaben erheben. Die Steuerreform 2000 sah dann eine Vereinfachung der Besteuerung vor und reduzierte vor allem die Zahl der regionalen und lokalen Steuern drastisch. Die für die Erdgaswirtschaft relevanten Reformmaßnahmen wurden zum

⁹ Dazu ausführlich: A. Genkel: 'Restrukturizacija estestvennych monopolij', in: *Neft' i biznes* 3/1997, S. 11-21; V. A. Krjukov: 'Estestvennoj' monopolii - estestvennye peremeny, in: *Èko* 6/1997, S. 89-106; V. Kravec: Regulirovanie monopolij prochodit pod žestkim kontrolom samich monopolij, in: *Neft' i kapital* 4/1997, S. 20-23; B. Slay, V. Cape-lik: The struggle for natural monopoly reform in Russia, in: *Post-Soviet Geography and Economics* 7/1997, S. 396-429, hier S. 412-414.

großen Teil erst im Sommer 2001 verabschiedet und werden voraussichtlich zum Jahresbeginn 2002 in Kraft treten.

Das alte Steuerrecht (1993-2000)

Die von Gazprom nach dem alten Steuerrecht zu zahlenden wichtigsten Steuern und Abgaben lassen sich in vier Kategorien unterscheiden. Erstens unterliegt Gazprom den allgemeinen Steuern auf unternehmerische Tätigkeit, insbesondere der Gewinn- und Vermögenssteuer, der Mehrwertsteuer und – branchenspezifisch – der Erdgasakzise (Verbrauchssteuer) sowie der Straßen- und Wohnungsbausteuer. Zweitens existieren spezielle Abgaben auf die Förderung von Bodenschätzen. Drittens können Zölle auf Erdgasexporte erhoben werden. Viertens mußten Unternehmen für ihre Beschäftigten Abgaben in die Sozialfonds leisten. Die Höhe der jeweiligen Steuersätze und die daraus resultierende Belastung durch einzelne Steuern hat sich für Gazprom zwischen 1993 und 2000 mehrfach erheblich geändert. Den Anteil einzelner Steuerarten an Gazproms gesamten fälligen Steuerzahlungen im Verlauf der 1990er Jahre zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Anteil einzelner Steuerarten an Gazproms fälligen Steuerzahlungen 1993-1999

Steuer	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gewinnsteuer	0%	24%	15%	20%	k. A.	2%	7%	9%
Mehrwertsteuer	0%	27%	29%	16%	k. A.	25%	28%	24%
Erdgasakzise	12%	18%	33%	46%	k. A.	46%	37%	38%
Straßen- und Wohnungsbausteuern	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	14%	15%	12%
Abgaben auf die Förderung von Bodenschätzen	3%	3%	3%	5%	k. A.	5%	5%	9%
Zölle	70%	15%	4%	0%	0%	0%	0%	k. A.
Sozialabgaben	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	2%	1%	3%
Sonstiges	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	6%	7%	6%
<i>Gesamt</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Anmerkung: Um das Gewicht der einzelnen Steuern adäquat wiederzugeben, wurden im Folgejahr eingetriebene Nachzahlungen für das Jahr der Entstehung der Steuerzahlungsverpflichtung mitgerechnet. Strafen und Säumniszinsen wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: eigene Berechnungen für 1993-96 nach Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34), S. 63 und 67, für 1998-2000 nach Gazproms Jahresbilanzen (<http://www.gazprom.ru>).

Die föderale *Gewinnsteuer* belief sich auf 13%. Die Regionen durften zusätzlich einen Gewinnsteuersatz von bis zu 22% einführen. Investitionen im Umfang von bis zu 50% der Steuerbasis konnten abgesetzt werden. Die *Vermögenssteuer* wurde auf das unbare Vermögen des Unternehmens erhoben. Der Satz der Vermögenssteuer wurde von den einzelnen Regionen unabhängig festgelegt, durfte jedoch 2% des Vermögenswertes nicht überschreiten. Die *Mehrwertsteuer* in Höhe des Standardsatzes von 20% wurde auf alle Inlandverkäufe von Erdgas er-

hoben. Die *Erdgasakzise (Verbrauchssteuer)* auf Erdgaslieferungen an inländische Kunden wurde zum August 1993 eingeführt. Sie belief sich auf 15% des staatlich festgelegten Großhandelspreises. Zum März 1995 wurde sie auf 25% und zum September 1995 dann auf 30% erhöht. Im Februar 1999 wurde sie wieder auf 15% gesenkt.¹⁰ Die *Straßenbenutzungssteuer* belief sich auf 2,5% der Bruttoeinnahmen (abzüglich Mehrwertsteuer) und wurde durch eine Reihe zusätzlicher Straßenabgaben ergänzt. Die *Wohnungsbausteuer (Sozialsphärensteuer)* wurde lokal festgelegt und konnte bis zu 1,5% des Bilanzgewinns betragen. Die beiden letztgenannten Steuern gingen in die regionalen Haushalte. Die Regionen konnten deshalb Unternehmen im Prinzip von diesen Steuern befreien.¹¹

Spezielle Abgaben auf die Förderung von Bodenschätzen umfaßten zum einen Lizenzgebühren (sogenannte Royalties) für die Suche, Erschließung und Förderung von Bodenschätzen und zum anderen eine Rohstoffentnahmesteuer. Die Royalties wurden zum Januar 1993 eingeführt. Die ab August 1993 gültigen Sätze beliefen sich auf 1-2% der bei der Suche entstandenen Kosten zuzüglich 3-5% der Explorationskosten und 2-4% des Verkaufspreises der produzierten Bodenschätze. Die Rohstoffentnahmesteuer wurde zum Februar 1993 eingeführt. Sie war zahlbar für die Nutzung aller Vorkommen, die mit staatlichen Geldern erschlossen worden sind, also alle bereits in der Sowjetunion erschlossenen Erdgasfelder. Der Satz der Rohstoffentnahmesteuer für die Erdgaswirtschaft wurde zum August 1993 auf 10% festgesetzt.¹²

Exportzölle sind ebenfalls von erheblicher Bedeutung für die Unternehmensbilanz Gazproms. Zum 1. Januar 1992 wurde ein Erdgasexportzoll von ECU 18 pro Tonne eingeführt. Zum September 1993 wurde der Zollsatz auf ECU 0,5 pro Tonne gesenkt und zum Januar 1995 auf ECU 2 pro Tonne angehoben. Exporte zur Begleichung von Regierungsanleihen und zur Bezahlung von Importen unter Regierungsabkommen sowie als Transitgebühr zu leistende Gasexporte waren nun allerdings zollfrei. 1996 schaffte Rußland den Gasexportzoll ab. Statt dessen unterlagen Erdgasexporte jetzt aber der Mehrwertsteuer von 20%.¹³ Seit 1997 wurde die auf Exporte in Nicht-GUS-Länder entrichtete Mehrwertsteuer aber nach erfolgter Lieferung zurückerstattet. Mit den wichtigsten GUS-Importländern von russischem Gas existierten bilaterale Abkommen über den gegenseitigen Verzicht auf die Erhebung von Mehrwertsteuer im gemeinsamen Außenhandel.¹⁴ Im Januar 1999 wurde ein Exportzoll in Höhe von 5% auf Erdgas eingeführt, aber bereits 13 Tage nach seiner Einführung wieder abgeschafft. Zum Januar 2000 wurde er dann wieder erhoben.

Sozialabgaben wurden in den Rentenfonds, den Sozialversicherungsfonds, den Arbeitsfond und den Gesundheitsfond gezahlt. Sie wurden jeweils als Prozentsatz des Bruttolohns der Beschäftigten des Unternehmens bestimmt und summierten sich auf 38,5%.¹⁵

¹⁰ M. J. Sagers, V. A. Kryukov, V. V. Shmat: Resource rent from the oil and gas sector and the Russian economy, in: Post-Soviet Geography 7/1995, S. 389-425, hier: S. 419. Ausführlicher: N. V. Miljakov: Nalogi i nalogoobloženie, Moskau 2000, S. 269-273.

¹¹ Zur allgemeinen Unternehmensbesteuerung 1992 bis 2000 siehe: E. Ju. Gračeva, N. A. Kufakova, S. G. Pepeljaev: Finansovoe pravo Rossii, Moskau 1995, S. 37-132; L. G. Baranova u.a.: Bjudžetnyj process v Rossijskoj Federacii, Moskau 1998, S. 35-130; M. V. Romanovskij, O. V. Vrublevskaja: Bjudžetnaja sistema Rossijskoj Federacii, Moskau 2000, S. 116-288; D. G. Černika: Nalogi, Moskau 2000, S. 125-169. Zur Anwendung der allgemeinen Steuern auf die Gasindustrie siehe auch: Arthur Andersen Consulting: Russia oil and gas tax guide, 2001, S. 13-19; A. N. Tokarev: Nalogovoe regulirovanie neftegazovogo sektora, Novosibirsk 2000, S. 43-46.

¹² N. V. Miljakov: Nalogi i nalogoobloženie, Moskau 2000, S. 132-148; A. N. Tokarev: Nalogovoe regulirovanie neftegazovogo sektora, Novosibirsk 2000, S. 50-62.

¹³ K. Westphal: Russische Energiepolitik, Baden-Baden 2000, S. 83-84.

¹⁴ Ausführlicher zur Besteuerung von Exporten siehe: T. F. Jutkina: Nalogi i nalogoobloženie, Moskau 2000, S. 307-316; V. A. Krjukov: Vozmeščenie i uplata naloga na dobavleniju stoimost' pri eksportnich operacijach, in: Vestnik Moskovskogo Universiteta, serija 6, Ekonomika, 3/2000, S. 48-54.

¹⁵ Eine ausführliche Darstellung der Sozialabgaben bieten: M.V. Romanovskij, O.V. Vrublevskaja: Bjudžetnaja sistema Rossijskoj Federacii, Moskau 2000, S. 452-480.

Die aktuelle Steuerreform

Die Steuerreform, deren erste wesentliche Maßnahmen mit dem zweiten Teil des russischen Steuergesetzes zum 1. Januar 2001 in Kraft traten, hat das erklärte Ziel, die Unternehmensbesteuerung zu vereinfachen und die Steuerlast zu senken.¹⁶ Viele der für die Erdgaswirtschaft relevanten Reformmaßnahmen wurden erst im Sommer 2001 gesetzlich festgelegt und werden voraussichtlich zum Jahresbeginn 2002 in Kraft treten.

Die *Gewinnsteuersätze* sollen ab 2002 zwischen 20% und 24% liegen, wobei 7,5% in den föderalen, 10,5% bis 14,5% in den regionalen und 2% in den lokalen Haushalt gehen. Der steuerpolitische Gestaltungsspielraum der Regionen ist damit deutlich eingeschränkt worden. Die Steuerensenkung gegenüber dem früher möglichen Höchstsatz von 35% wird zum Teil durch die Abschaffung von Ausnahmeregelungen kompensiert. Die Absetzung von bis zu 50% der Investitionen ist ebenfalls nicht mehr vorgesehen. Abschreibungen sollen jedoch jetzt in kürzeren Zeiträumen vorgenommen werden können. Die *Mehrwertsteuer* bleibt auch nach der Steuerreform unverändert bei 20% und die *Erdgasakzise* (*Verbrauchssteuer*) wurde bei 15% belassen. Der Satz der *Straßenbenutzungssteuer* wurde zum Januar 2001 auf 1% gesenkt. Die *Sozialsphären- (Wohnungsbau-) Steuer* wurde zum gleichen Zeitpunkt abgeschafft.

Die *speziellen Abgaben auf die Förderung von Bodenschätzen* sollen im Rahmen der Steuerreform ab 2002 durch eine *einheitliche Rohstoffsteuer* ersetzt werden. Als Steuerbasis für die neue Steuer ist die Fördermenge vorgesehen. Der Steuersatz orientiert sich an der Entwicklung der Weltmarktpreise. Die Steuereinnahmen sollen im Verhältnis 80:20 zwischen Zentrum und Regionen aufgeteilt werden.

Der *Erdgasexportzoll* in Höhe von 5% wurde zum Juli 2001 auf 10% angehoben.¹⁷ Gleichzeitig wurde mit der Steuerreform bereits ab 2001 die Mehrwertsteuer für Exporte allgemein auf 0% gesetzt.¹⁸

Die *Sozialabgaben* wurden zum Januar 2001 durch die *einheitliche Sozialsteuer* ersetzt, die direkt in den Staatshaushalt gezahlt wird. Der degressive Sozialsteuersatz reicht von 35,6% bis 5% des Bruttoarbeitslohns. Die aus der einheitlichen Sozialsteuer resultierenden Zahlungen sind deutlich geringer als die Summe der vorher zu leistenden Sozialabgaben.¹⁹

Die Steuerlast Gazproms

Viele der zentralen Steuern für die Gasindustrie wurden erst im Laufe des Jahres 1993 eingeführt. Das Steuersystem für die Gasindustrie war dementsprechend erst seit 1994 in Kraft. Vorher zahlte Gazprom vor allem Zölle in den Staatshaushalt. In Abhängigkeit von Schwankungen der Steuersätze und der Entwicklung des Unternehmensergebnisses hat sich die Gesamtsumme der von Gazprom zu leistenden Steuerzahlungen aber auch im Zeitraum 1994 bis 2000 stark verändert. (siehe Tabelle 3)

Vier Aspekte waren dabei von zentraler Bedeutung: der Satz der Erdgasakzise, die Höhe des Erdgasexportzolls, die Gewinnsituation des Unternehmens und der Umfang von Strafen und Säumniszinsen. Die Erhöhung der Erdgasakzise 1995, die sich erst im Folgejahr voll auswirkte, bedeutete eine deutliche Zunahme der Steuerlast. Strafen und Säumniszinsen für in den Vorjahren angehäuften Steuerschulden stiegen nun ebenfalls deutlich. Gleichzeitig brachte die schritt-

¹⁶ Zur Steuerreform: V.G. Pankov: *Nalogi i nalogoobloženie v Rossijskoj Federacii*, Moskau 2001; Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines: *Das russische Steuersystem*, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr.25, Bremen 2001.

¹⁷ Russia Morning Comment, United Financial Group, 28.5.2001.

¹⁸ Arthur Andersen Consulting: *Russia oil and gas tax guide*, 2001, S. 16.

¹⁹ Ausführlich: A. A. Nikonov: *Edinyj social'nyj nalog*, Moskau 2001.

weise Abschaffung der Exportzölle eine gewisse Entlastung. Die schlechten Unternehmensergebnisse der Jahre 1998/99, verursacht vor allem durch gesunkene Exportpreise für Erdgas, hatten dann einen deutlichen Rückgang der vom Unternehmen gezahlten Gewinnsteuer zur Folge. Die Senkung der Erdgasakzise verringerte die Steuerlast 1999 weiter. Trotz der verbesserten Gewinnsituation blieben die Anteile der einzelnen Steuern an den gesamten Steuerzahlungen 2000 weitgehend unverändert. Zentrale Ursache hierfür war eine Neubewertung der Unternehmensaktiva, die eine deutliche Verringerung der fälligen Gewinnsteuer und sogar einen Rückgang der gesamten Steuerzahlungen ermöglichte. (Zur Bedeutung der einzelnen Steuerarten siehe auch Tabelle 2. Zum Umfang der Strafen und Säumniszinsen siehe Tabelle 3.)

Tabelle 3: Gazproms Steuerbilanz 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ges. fällige Steuerzahlungen (in Mrd. denominierten RUR)	k. A.	k. A.	29,510	54,642	116,024	135,361	161,602	123,336
Ges. fällige Steuerzahlungen (in Mrd. USD)	1,591	2,816	6,455	10,661	20,049	13,826	6,556	4,405
Davon: Strafen und Säumniszinsen	k. A.	k. A.	8%	29%	k. A.	19%	23%	27%
Überfällige Steuerzahlungen (in Mrd. RUR)	k. A.	k. A.	2,323	4,383	8,535	9,972	13,090	37,000
Überfällige Steuerzahlungen (in Mrd. USD)	k. A.	k. A.	0,5	0,8	1,4	0,5	0,5	1,3

Anmerkungen: Werte für fällige Steuerzahlungen in USD wurden (außer für 1993-94) nach dem jeweiligen Jahresmittelwert für den Wechselkurs bestimmt. Werte für zum Jahresende überfällige Steuerzahlungen in USD wurden nach dem Jahresendwert für den Wechselkurs bestimmt.

Quellen: 1993-96 nach Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34), S. 63 und 67, für 1997-2000 nach Gazproms Jahresbilanzen (<http://www.gazprom.ru>). Zum Teil eigene Berechnungen. Überfällige Steuerzahlungen nach Goskomstat: Finansy v Rossii, Moskau 2000, S. 200-201 und Reuters 9.12.2000.

In einer Studie des IWF von 1998 wird die steuerliche Belastung Gazproms als vergleichsweise gering eingestuft. Grundlage für diese Einschätzung war die Kalkulation der relativen Steuerlast des Unternehmens. Dabei wurde der Anteil des Unternehmens an den gesamten Steuereinnahmen des konsolidierten Staatshaushalts²⁰ in Beziehung gesetzt zu seinem Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Studie kam zu dem Ergebnis, daß die relative Steuerlast Gazproms zwar von 0,46 im Jahre 1993 auf 1,33 im Jahre 1996 gestiegen war, aber im internationalen Vergleich für die Erdöl- und Erdgasindustrie eine relative Steuerlast von 2 bis 4 üblich sei.²¹

²⁰ Dieser umfaßt alle Steuereinnahmen des föderalen, der regionalen und der lokalen Haushalte nicht jedoch die Zahlungen an außerbudgetäre Fonds. Zahlungen an außerbudgetäre Fonds, d.h. konkret die Sozialabgaben, werden hier wie im folgenden nicht berücksichtigt.

²¹ Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34), S. 55, 67. Einen kurzen Überblick über die Ergebnisse der Studie bietet: ders.: Energy tax reform in Russia and other former Soviet Union countries, in: Finance & Development 3/1998, S. 31-34.

Problematisch ist bei der Studie die unsichere Datenlage, die zu vielen Schätzungen führt, deren Grundlagen nicht dargestellt werden.²² Die Zahlen zu den Steuereinnahmen scheinen teilweise auf eigenen Kalkulationen des Autoren zu beruhen und sind nicht identisch mit den offiziellen Zahlen der russischen Regierung. Der Anteil der Gasindustrie am BIP scheint auf Grundlage der Fördermenge und der offiziellen Marktpreise errechnet worden zu sein.²³ Goskomstat kommt auf Grundlage der tatsächlichen Preise zu deutlich niedrigeren Zahlen für den BIP-Anteil.²⁴ Um eine über den Zeitraum der IWF-Studie hinausreichende Zeitreihe erstellen zu können, sind die IWF-Werte für 1993-96 auf Grundlage der offiziellen Steuerzahlen neu berechnet worden. Gleichzeitig ist das Berechnungsprinzip für den BIP-Anteil der Gasindustrie beibehalten worden. Es zeigt sich, daß – ausgehend von dieser Berechnungsmethode – die relative Steuerlast Gazproms 1997 bis 1999 auf das vom IMF als angemessen bezeichnete Niveau anstieg, im Jahre 2000 aber wieder deutlich darunter lag. (Tabelle 4)

Tabelle 4: Gesetzlich vorgesehene relative Steuerlast Gazproms 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Anteil an den Steuereinnahmen ¹	5%	8%	12%	20%	24%	17%	7%
Anteil am BIP ²	5%	6%	7%	8%	8%	8%	8%
Relative Steuerlast	1,0	1,3	1,7	2,5	3,0	2,1	0,9

1 – Fällige Steuerzahlungen Gazproms nach Tabelle 3. Gesamte Steuereinnahmen des Staatshaushalts nach Goskomstat: Rossijskij statističeskij ežegodnik 1995, S. 274 (eigene Berechnung); 1996, S. 416; 2000, S. 504.

2 - Anteil am BIP nach Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34) (1994-96) und Unternehmensangaben (1997-2000).

Um die Belastung Gazproms durch staatliche Zahlungsforderungen zu erfassen, greift die gesetzlich vorgesehene relative Steuerlast jedoch unter zwei Gesichtspunkten zu kurz. Erstens erfaßt sie Gazproms fällige Steuerzahlungen, wie sie in der Unternehmensbilanz ausgewiesen werden und nicht die tatsächlich im jeweiligen Jahr geleisteten Steuerzahlungen. Sie ist also ein guter Indikator für die gesetzlich vorgesehene Steuerlast, nicht aber für die tatsächliche Steuerlast. Denn letztere wird spätestens seit 1995 dadurch verringert, daß Gazprom erhebliche Steuerschulden angehäuft hat. Gleichzeitig werden durch die daraus resultierenden Strafen und Säumniszinsen Gazproms Verpflichtungen gegenüber dem Staatshaushalt vergrößert. (Vorhandene Zahlen zeigt Tabelle 3)

Zweitens ist argumentiert worden, daß die relative Steuerlast die finanzielle Belastung Gazproms nicht korrekt wiedergibt, da Nichtzahlungskrise und Barterwirtschaft das Bild verzerren. Die relative Steuerlast setzt die Steuerzahlungen des Unternehmens in Bezug zu seinem Anteil am BIP. Der Anteil am BIP wird in Marktpreisen berechnet und ist nur dann ein angemessener Indikator für die Belastbarkeit des Unternehmens, wenn es diesen Marktpreis für seine Produktion auch erzielen kann. Tatsächlich jedoch haben Gaskonsumenten erhebliche Schulden angehäuft und ein großer Teil der Gaslieferungen wird mit Warenlieferungen beglichen, deren monetärer Gegenwert oft überbewertet wird. Welche Folgen die Nichtzahlung fälliger Steuern

²² Eine kritische Diskussion der IWF-Studie bietet auch der Beitrag von Andreas Heinrich in diesem Heft.

²³ Gazprom selber verwendet in seinen Jahresberichten die selbe Berechnungsmethode.

²⁴ Goskomstat gibt leider nur Zahlen für die gesamte Brennstoffindustrie (Öl, Gas und Kohle), so daß der genaue Wert für die Gasindustrie nicht bestimmbar ist. Der Anteil der gesamten Brennstoffindustrie lag 1994-99 immer zwischen 5% und 7%. Da der Anteil der Ölindustrie dem der Gasindustrie etwa gleichwertig ist und die Kohleindustrie ebenfalls zur Brennstoffindustrie gerechnet wird, dürfte der Wert für die Gasindustrie bei etwa 2% bis 3% gelegen haben. (Goskomstat: Promyšlennost' Rossii, Moskau 2000, S. 34) Auf dieser Rechengrundlage wäre die relative Steuerlast mehr als doppelt so groß wie in Tabelle 4 aufgeführt.

durch Gazprom einerseits und die Nichtzahlung von Kunden an Gazprom andererseits auf die Finanzlage des Unternehmens haben ist nur schwer abzuschätzen. Die Dimensionen der Problematik verdeutlicht aber eine Kalkulation der Weltbank für das Jahr 1996.

Die gesetzlich vorgesehene Steuerlast Gazproms belief sich in diesem Jahr auf 42,6% der fälligen Einnahmen.²⁵ Tatsächlich bezahlte Gazprom jedoch nur Steuern im Umfang von 17% der fälligen Einnahmen, d.h. 40% der fälligen Steuerzahlungen wurden nicht geleistet.²⁶ Andererseits wurden 30% der Gaslieferungen des Unternehmens nicht bezahlt und 55% der Lieferungen wurden mit Bartergeschäften beglichen, durch die Gazprom im Durchschnitt – so die Schätzung der Weltbank-Studie – de facto einen Preisnachlaß von 30% gewährte. Daraus ergibt sich eine tatsächliche Steuerbelastung von 60% der erzielten Einnahmen. Deutlich mehr als die gesetzlich vorgesehene Steuerlast von 42,6%. Wäre Gazprom seinen Steuerverpflichtungen voll nachkommen, hätte sich unter den Bedingungen der Nichtzahlungskrise für das Jahr 1996 eine Steuerbelastung ergeben, die 86% der tatsächlichen Unternehmenseinnahmen entsprochen hätte.²⁷

Steuerpraxis: Verhandlungen jenseits der gesetzlichen Regelungen

Wie obige Kalkulation zeigt, war die Senkung der Steuerlast von zentraler Bedeutung für die Unternehmensfinanzen Gazproms. Der Konzern konzentrierte seine Bemühungen jedoch nicht auf Lobbyismus für eine Änderung der gesetzlichen Regelungen, sondern benutzte vielmehr seine Verbindungen zur Exekutive, um die gesetzlichen Regelungen zu umgehen bzw. einfach zu ignorieren.

Auf Grund seiner guten Verbindungen zur Politik, die durch Viktor Černomyrdin, den ehemaligen Leiter Gazproms, personifiziert werden, der von Dezember 1992 bis April 1998 das Amt des russischen Ministerpräsidenten innehatte, konnte Gazprom lange Zeit durch legale Ausnahmeregelungen und Sondervergünstigungen seine Steuerlast senken. So wurde es Gazprom 1992 gestattet, einen Stabilisierungsfond einzurichten, in den der Konzern einen Teil seiner Einnahmen steuerfrei abführen konnte. Die entsprechende Steuerersparnis belief sich 1993-95 auf über USD 1 Milliarde pro Jahr.²⁸ 1995 erhöhte die Regierung dann im Zuge der monetären Stabilisierung und auf Druck des IWF die Steuerbelastung Gazproms. Die Vergünstigungen für den Stabilisierungsfond wurden zum Ende des Jahres abgeschafft. Gleichzeitig wurde die Erdgasakzise deutlich erhöht.²⁹ Das Unternehmen kam den neuen Zahlungsverpflichtungen jedoch nur begrenzt nach. Die Erdgasakzise wurde so 1995 nur zu 40% bezahlt und auch bei anderen Steuern blieben die geleisteten Zahlungen deutlich hinter den fälligen zurück.³⁰ Die einfache Nichtzahlung fälliger Steuern wurde für Gazprom ein zentrales Element zur Reduzierung der Steuerlast. Die auf diese Weise schnell anwachsenden Strafen und Säumniszinsen stellten kein Problem dar, solange sie ebenfalls nicht eingetrieben wurden. (Die entsprechenden Zahlen zeigt Tabelle 3)

Im Herbst 1996 reagierte die Regierung zum ersten Mal mit Druck auf die drastisch gestiegene Steuerschuld Gazproms. Im Oktober wurde eine „Temporäre Außerordentliche Kommission zur Verbesserung der Steuer- und Haushaltsdisziplin“ (VČK³¹) gegründet, in der führende mit Wirt-

²⁵ Berechnet ohne Einbeziehung der Gewinnsteuer.

²⁶ Im Gegensatz zu den Angaben in Tabelle 3 werden hier nicht nur überfällige Steuern berücksichtigt, sondern auch im Einvernehmen mit den Steuerbehörden aufgeschobene bzw. restrukturierte Zahlungen.

²⁷ Brian Pinto, Vladimir Drebensov, Alexander Morozov: Dismantling Russia's nonpayments system, Washington 2000 (= World Bank Technical Paper 471), S. 18-19.

²⁸ Brian Pinto, Vladimir Drebensov, Alexander Morozov: Dismantling Russia's nonpayments system, Washington 2000 (= World Bank Technical Paper 471), S. 55-56.

²⁹ Michail Grigor'ev: Naezd na Gazprom, in: Neft' i kapital 9/1995, S. 6-8.

³⁰ Dale F. Gray: Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia, and other former Soviet Union countries, Washington 1998 (= IMF Working Paper WP98/34), S. 13.

³¹ Die Abkürzung ist identisch mit der des sowjetischen Geheimdienstes unter Lenin.

schaftsfragen befaßte Mitglieder der Regierung und der Präsidentialverwaltung zusammenarbeiten.³² Die Kommission versuchte sowohl durch öffentlichen Druck über die gezielte Veröffentlichung von Listen der „größten Steuerschuldner“ als auch durch Drohung mit der Einleitung von Konkursverfahren einige Großunternehmen zur (zumindest teilweisen) Begleichung ihrer Steuerschuld zu zwingen. Als eine ihrer ersten Maßnahmen sperrte die Kommission die Konten der größten Gazprom-Tochter im Bereich Produktion, der Urengojgazprom.³³

Die Reformkräfte um den stellvertretenden Ministerpräsidenten Boris Nemcov setzten im Frühjahr 1997 die Offensive gegenüber Gazprom fort. Eine große Steuernachzahlung des Gaskonzerns erlaubte es der Regierung Mitte 1997 ausstehende Lohn- und Rentenzahlungen zu leisten.³⁴ Angesichts der sich verschärfenden Finanzkrise begann Ministerpräsident Sergej Kirienko im Frühsommer 1998 erneut, Gazprom wegen ausstehender Steuerzahlungen von 600 Millionen Dollar³⁵ in den föderalen Haushalt unter Druck zu setzen. Im Juni wurden die Konten von zwei Tochterunternehmen Gazproms eingefroren und Teile ihres Vermögens zur Begleichung der Steuerschuld beschlagnahmt. Gazprom mobilisierte die Duma, die eine Resolution verabschiedete, welche die Maßnahmen scharf verurteilte. Sie würden "die regelmäßige Gasversorgung der Kunden gefährden und damit letzten Endes die nationale Sicherheit unterminieren".³⁶ Von der Regierung weiter unter Druck gesetzt, erklärte der Gaskonzern sich Anfang Juli zu einer deutlichen Erhöhung seiner Zahlungen bereit.³⁷ Ende des Monats einigten sich dann Gazprom und die Regierung auf ein Verfahren zur Verrechnung der gegenseitigen Verschuldung.³⁸

Mit dem Regierungswechsel infolge der Finanzkrise im August 1998 brach der Druck auf Gazprom jedoch zusammen. Ende September kündigte der Konzern an, daß er seine Steuerzahlungen halbieren werde. Nach dem Kurseinbruch des Rubels bedeutete dies, daß der Dollarwert auf 20% der im Juli vereinbarten monatlichen Zahlungen fiel. Trotzdem erklärte die neue Regierung unter Evgenij Primakov offiziell, daß gegenüber Tochterfirmen von Gazprom prinzipiell keine Konkursverfahren wegen unbeglichener Steuerschulden eingeleitet werden würden. Der zuständige Abteilungsleiter im Steuerministerium, Vladimir Popov, betonte in einem Interview, Grundlage der Steuerzahlungen Gazproms sollten die tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens sein, die die Regierung feststellen müsse. Auf die Steuergesetze nahm er keinen Bezug. Die Höhe von Gazproms Steuerzahlungen und der staatliche Verzicht auf Beschlagnahmungen wurden anschließend in einem Abkommen zwischen Regierung und Konzern festgeschrieben.³⁹

Ein Versuch der Regierung, die Zahlungen Gazproms an den Staatshaushalt durch die Einführung eines fünfprozentigen Exportzolles für Gas zu erhöhen, scheiterte im Januar 1999 dann kläglich. Nur 13 Tage nach seiner Einführung wurde der Zoll bereits wieder annulliert. Im Fe-

³² Die Kommission hatte 23 Mitglieder. Vorsitzender war der damalige Ministerpräsident Viktor Černomyrdin. Sein Stellvertreter war Anatolij Čubais, damals Personalleiter der Präsidentialverwaltung und erster Berater des Präsidenten, der auf diese Weise die Wirtschaftspolitik der Regierung direkt mitbestimmen konnte und deshalb als eigentlicher Drahtzieher hinter der Schaffung der Kommission gesehen wurde.

³³ Reuters 3. Oktober 1996. Einen knappen Überblick über Steuerschulden und Maßnahmen der Kommission sowie anderer Staatsorgane bietet: Russian Economic Trends, 4th quarter 1997, S. 102-111. Ein gutes Portrait der Kommission und ihrer Rolle im politischen Machtkampf findet sich bei: Huskey, Eugene: Presidential power in Russia, Armonk/NY 1999, S. 139-148. Siehe auch: Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge/MA 2000, S. 144-146.

³⁴ Neftegazovaja Vertikal': Gazprom, Moskau 1998, S. 232.

³⁵ Zum Zeitpunkt Ende Mai 1998.

³⁶ Interfax Petroleum Report, 26.6.-2.7.1998, S. 5-7; Kommersant"-daily, 18.6.1998, S. 2.

³⁷ Journal of Commerce, 15.7.1998.

³⁸ Interfax, 21.7.1998.

³⁹ Segodnja 27.10.1998, S.4; Novoe vremja 42/1998, S. 19; Russia Morning Comment (United Financial Group), 25.9.1998; Interfax, 1.10.1998. Das Interview mit Popov findet sich in Segodnja 23.10.1998, S. 5.

bruar wurde dann die Verbrauchssteuer von 30% auf nur noch 15% gesenkt. Die beiden Maßnahmen dürften die Steuerlast des Konzerns 1999 um etwa 500 Millionen Dollar reduziert haben.⁴⁰ In einer Vereinbarung zwischen Gaskonzern und Steuerministerium wurden die monatlichen Steuerzahlungen des Unternehmens auf RUR 4,4 Milliarden (damals etwa USD 170 Millionen) festgelegt.⁴¹

Im Herbst 1999 begann die Regierung des neuen Ministerpräsidenten Vladimir Putin Gazprom auf eine höhere Steuerbelastung vorzubereiten. Eine Verdopplung der monatlich zu leistenden Steuerzahlungen, begründet mit gestiegenen Weltmarktpreisen für Erdgas, wurde öffentlich angekündigt und in einer neuen Vereinbarung festgeschrieben.⁴² Für die Beendigung nicht-monetärer Steuerzahlungen wurde eine Frist bis März 2000 gesetzt.⁴³ Im Januar 2000 wurde der 5%-Gasexportzoll wieder eingeführt.⁴⁴

Da Gazprom im ersten Halbjahr 2000 seine vereinbarten Steuerzahlungen nur zu etwa 85% erfüllte,⁴⁵ gingen die Steuerbehörden erstmals seit 1998 wieder gegen Gazprom vor. Im Juli wurden alle Konten der Gazprom-Töchter im Bereich Gastransport wegen ausstehender Steuerzahlungen gesperrt, Büros der Konzernleitung wurden von der Steuerpolizei durchsucht. Auf die ursprünglich geplante Pfändung von Unternehmenseigentum wurde jedoch nach Verhandlungen mit der Konzernleitung verzichtet.⁴⁶ Gleichzeitig leitete die staatliche Rechnungsprüfungskammer eine Untersuchung gegen Gazprom wegen vermuteter Steuerhinterziehung ein.⁴⁷

Bis Ende 2000 stiegen Gazproms überfällige Steuerzahlungen gegenüber dem föderalen Haushalt auf RUR 37 Milliarden. (damals etwa USD 1,3 Milliarden).⁴⁸ Im Januar 2001 veröffentlichte die Rechnungsprüfungskammer dann die Ergebnisse ihrer Untersuchung. Sie warf dem Management vor, systematisch Wege der Steuerhinterziehung entwickelt zu haben und Geld in branchenfremden Projekten verschwendet zu haben, anstatt es zur Begleichung der Steuerschuld zu verwenden.⁴⁹ Im Mai 2001 startete die Regierung eine erneute Offensive gegen Gazprom. Der Vertrag des Leiters des Managements, Rem Vjachirev, wurde nicht verlängert und er wurde durch den stellvertretenden Energieminister, Aleksandr Miller, ersetzt.⁵⁰ Gleichzeitig wurde der Gasexportzoll auf 10% erhöht.⁵¹

Resümee

Hinter den immer wieder ausgetragenen Konflikten um die Steuerschuld Gazproms steht die grundsätzliche Frage, wie hoch die Steuerlast sein sollte. Der IWF setzt in seiner oben dargestellten Argumentation die zu leistenden Steuerzahlungen des Unternehmens in Beziehung zu seinem Anteil am BIP und damit zum Produktionsvolumen. Das Ergebnis zeigt nach Ansicht des IWF, daß Gazprom zu wenig Steuern zahlt. Die Gazprom-Lobby wehrte sich gegen diese

⁴⁰ Garfield Reynolds, Matt Bivens: Following the Same Old Map, Moscow Times 31.7.1999.

⁴¹ Reuters, 6.9.1999.

⁴² Das Abkommen sah Steuerzahlungen von etwa RUR 10 Milliarden pro Monat vor. (NewsBase FSU Oil&Gas Monitor 6.6.2000).

⁴³ Zur Problematik non-monetärer Steuerzahlungen siehe: Jakob Fruchtmann, Heiko Pleines: Das russische Steuersystem, Arbeitspapier der Forschungsstelle Osteuropa Nr.25, Bremen 2001, S. 26-31.

⁴⁴ Nefte Compass, 6.1.2000.

⁴⁵ EWI Russian Regional Report, 12.7.2000.

⁴⁶ Kommersant, 18.7.2000; Vremja Novostej, 20.7.2000; NewsBase FSU Oil&Gas Monitor, 9.8.2000.

⁴⁷ Nefte Compass, 17.8.2000.

⁴⁸ Siehe Tabelle 3.

⁴⁹ NewsBase FSU Oil&Gas Monitor, 30.1.2001.

⁵⁰ Reuters, 30.5.2001.

⁵¹ Eine Maßnahme, die dem Staat monatliche Mehreinnahmen von fast USD 60 Millionen bescheren sollte. (Russia Morning Comment, United Financial Group, 28.5.2001).

Argumentation mit dem Verweis auf Gazproms tragende Rolle für die russische Volkswirtschaft. Durch billige Gaslieferungen an Industrie, Haushalte und soziale Einrichtungen subventioniere der Konzern die russische Wirtschaft und erfülle gleichzeitig soziale Verpflichtungen, die eigentlich vom Staat finanziert werden müßten. Selbst wenn Gazprom auf dem Binnenmarkt erfolgreich arbeitet,⁵² so hat der Konzern doch offensichtlich Teile der russischen Politik davon überzeugen können, daß dies nicht der Fall sei und die Gasversorgung der russischen Volkswirtschaft durch politische Konzessionen erkaufte werden muß.

Die Existenz völlig unterschiedlicher, ja sogar diametral entgegengesetzter Einschätzungen der Rolle Gazproms in der russischen Wirtschaft hat ihre Ursache in der mangelnden Eindeutigkeit fast aller relevanten Daten. Ob Gazprom die russische Wirtschaft subventioniert oder vielmehr auch auf dem Binnenmarkt mit Gewinn arbeitet, hängt ab vom Wert der Bartergeschäfte, der außerhalb des Gaskonzerns von niemandem überprüft werden kann und selbst dort lange Zeit nur begrenzt ermittelt wurde. Wie hoch die Steuerbelastung sein sollte, wird beeinflußt von Unternehmensergebnissen, die je nach Berechnungsmethode (russischer oder internationaler Standard) erheblich differieren. Wieviel Steuern Gazprom bezahlt, hängt nicht nur von den gesetzlichen Regelungen, sondern auch von informellen Verhandlungen ab. Letztendlich dürfte dadurch selbst für die Beteiligten, sowohl auf Seiten Gazproms als auch auf Seiten des Staates nicht mehr nachvollziehbar sein, wie stark ihre Verhandlungsposition wirklich ist. Vor allem den staatlichen Akteuren erschwert eine widersprüchliche Interessenlage zudem die Entwicklung einer einheitlichen, konsistenten Verhandlungsposition.

Konservative Politiker räumen der Subventionierung nicht zahlungsfähiger Gasverbraucher, vor allem in der Schwerindustrie, die größte Priorität ein, da sie Schlüsselbranchen der Volkswirtschaft im Interesse der "nationalen Sicherheit" bewahren wollen. Für die Reformkräfte hingegen ist dieses Ziel kontraproduktiv, da es Restrukturierungsprozesse verhindert. Sie wollen deshalb die Zahlungen Gazproms von einer Subventionierung der wettbewerbsunfähigen Wirtschaft umlenken zu einer vergrößerten Finanzierung des Staatshaushaltes. Gleichzeitig plädieren sie für eine Reform der Monopolstellung des Gaskonzerns.

Auch bei der Einforderung der Steuerzahlungen von Gazprom unterscheiden sich konservative und reformorientierte Kräfte. Die Konservativen setzen auf einen Konsens mit dem Gaskonzern. Gazprom schien unter Vjachirev seine Rolle auf dem Binnenmarkt grundsätzlich akzeptiert zu haben. Zum einen war ihre Bedeutung für die Stabilität des Landes einsichtig, zum anderen hielten sich die tatsächlichen Kosten dieser Rolle in Grenzen. Die Anhäufung astronomischer Schulden durch die Gasverbraucher, darunter in großem Ausmaß auch staatliche Abnehmer, erlaubt es dem Gaskonzern im Rahmen des Konsenses, vom Staat umfassende Zugeständnisse bezüglich seiner Unternehmensinteressen⁵³ zu erhalten. Auch die Unterstützung wohlgesonnener Politiker durch die Unternehmensführung ist Teil des Konsenses.

Mit ihrer Forderung nach einer verstärkten Finanzierung des Staatshaushaltes durch Gazprom sprengten die Reformkräfte 1997/98 den konservativen Konsens. Denn selbst wenn der Konzern wollte, könnte er sich nicht sofort aus der Subventionierung der russischen Wirtschaft zurückziehen. Zahlungen in den Staatshaushalt stellen deshalb, selbst wenn dies von den Reformkräften nicht unbedingt intendiert ist, eine Zusatzbelastung dar, die Gazprom unter Vjachirev nicht übernehmen wollte. Die Reformkräfte mußten deshalb Mittel finden, um Druck auf Gazprom

⁵² Eine ausführlichere Diskussion der Rentabilität des Gasgeschäfts auf dem russischen Binnenmarkt bietet: Heiko Pleines: Gazprom als Sponsor der virtuellen Wirtschaft? Zur Rationalität eines russischen Wirtschaftsakteurs, in: Osteuropa-Wirtschaft 3/2000, S. 308-315.

⁵³ Gazproms Interessen sind insbesondere die Beibehaltung der Monopolstellung, staatliche Unterstützung der Konzernstrategie im Ausland insbesondere in der GUS und der staatliche Verzicht auf die Wahrnehmung seiner Stimmrechte als größter Anteilseigner Gazproms bei der Unternehmensleitung. (Dazu ausführlicher: Heiko Pleines, Kirsten Westphal: Rußlands Gazprom. Teil I. Gazproms Rolle in der russischen Politik und Wirtschaft, Berichte des BIOst 33/1999).

auszuüben. Solange Vertreter des konservativen Konsenses aber ebenfalls in der Exekutive vertreten waren und in der Legislative die Mehrheit besaßen, konnte dieser Angriff nur teilweise und zeitlich begrenzt von Erfolg sein.

Unter Präsident Putin änderte sich nun die Kräftekonstellation innerhalb der Exekutive und Legislative zugunsten der Reformer. Gleichzeitig begann Putin eine umfassende Offensive zur Einschränkung des politischen Einflusses der Wirtschaftseliten. Außerdem versorgten die deutlich gestiegenen Weltmarktpreise für Erdgas Gazprom mit zusätzlicher Liquidität. Die Steuerreform vereinfachte und vereinheitlichte zugleich die Feststellung der fälligen Steuerzahlungen, so daß der Spielraum für Verhandlungen im Rahmen des Gesetzes eingeschränkt wurde. Die Übernahme der Leitung des Managements von Gazprom durch ein Regierungsmitglied schuf dann im Mai 2001 endgültig die Grundlage für eine verbesserte Steuermoral des Konzerns.

Arbeitspapiere und Materialien - Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

ISSN 1616-7384

Aktuelle Hefte:

- Nr. 24 **Die russische Barterwirtschaft**
Historische Wurzeln und transformationsbedingte Determinanten
Von Olena Dolud
(Januar 2001)
- Nr. 25 **Das russische Steuersystem**
Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts „Wirtschaftskulturelle Faktoren in
Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Russischen Föderation“
Von Jakob Fruchtmann und Heiko Pleines
(April 2001)
- Nr. 26 **Südosteuropa: Zwischen Krise und Normalisierung**
Beiträge für die 9. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von DGO / FSO / OWK / SOG
(Mai 2001)
- Nr. 27 **Tax burden and tax behaviour of branches of the Russian economy. Part I
Taxation in the Russian mining and metals sector**
By Stephen Fortescue
(Juli 2001)
- Nr. 28 **Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen. Teil II
Besteuerung der russischen Öl- und Gasindustrie**
Von Andreas Heinrich und Heiko Pleines
(September 2001)

In Vorbereitung:

- Nr. 29 **Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen. Teil III
Besteuerung von Landwirtschaft und Kleinunternehmen**
Von Sergej Gerasin / Aleksandr Nikitin sowie Aleksandr Tschepurenko

Bezugspreis pro Heft: 7 DM + Portokosten (auch im Abonnement)

Bestellungen an:

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen

Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

Bd. 10

Hans-Hermann Höhmann (Hg.):

Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas

Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde

Edition Temmen (Bremen) 2001, 312 S., Hardcover, ISBN 3-86108-337-X, DM 39,90

Bd. 9

Hans-Hermann Höhmann (Hg.):

Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation

Edition Temmen (Bremen) 1999, 256 S., Hardcover, ISBN 3-86108-334-5, DM 39,90

Dokumentationen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

Bd. 9

Ulrike Hartung:

Verschleppt und verschollen. Eine Dokumentation deutscher, sowjetischer und amerikanischer Akten zum NS-Kunstraub in der Sowjetunion (1941-1948)

Edition Temmen (Bremen) 2000, 362 S., Hardcover, ISBN 3-86108-336-1, DM 39,90

Bd. 8

Forschungsstelle Osteuropa:

Samizdat. Alternative Kultur in Zentral- und Osteuropa: Die 60er bis 80er Jahre

Mit Beiträgen von Wolfgang Eichwede, György Konrád, Miklós Haraszti, Karel Šrp u.a.

Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover, DM 68,-

(Dieser Band ist auch zu beziehen über:

Forschungsstelle Osteuropa, Frau Anja Müller, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen,

Tel.: 0421 - 218 3687, e-mail: anjamue@osteuropa.uni-bremen.de)

Bd. 7

Galina Luchterhandt:

Politische Parteien in Russland

Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover, ISBN 3-86108-333-X, DM 39,90